

INTEGRATION  
& TRADE

INTAL

9

SEPTIEMBRE  
DICIEMBRE  
1999  
Año: 3

INTEGRATION  
& TRADE

INTEGRATION  
& TRADE



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES  
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTEGRATION  
& TRADE

# Integración & Comercio

# Integración & Comercio

setiembre - diciembre 1999 N° 9 Año 3

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Esmeralda 130, Pisos 16 y 17  
(1035) Buenos Aires, República Argentina  
Tel. (54 11) 4 320-1850 / 4 320-1871  
Fax (54 11) 4 320-1865 / 4 320-1872  
e-mail: INT/INL@iadb.org.  
http:// www.iadb.org/intal

## Comité Editorial

*Richard L. Bernal*  
*Albert Berry*  
*Victor Bulmer-Thomas*  
*Juan José Echavarría*  
*Albert Fishlow*  
*Eduardo Lizano*  
*Alister McIntyre*  
*José Antonio Ocampo*  
*Marcelo de Paiva Abreu*  
*Rubens Ricupero*  
*Gert Rosenthal*  
*Javier Villanueva*

## Comité de Dirección

*Robert Devlin*  
*Nohra Rey de Marulanda*  
*José María Puppo*  
*Juan José Taccone*

## Asesor

*Fernando Mateo*

## Edición- Coordinación

*Alicia M. Pinotti*

*Asistencia edición:*

*Susana Filippa*  
*Mariela Marchisio*

*Registro de la Propiedad*  
*Intelectual: 950674*

*ISSN: 1026 - 0463*

*Integración & Comercio es una publicación*  
*del Instituto para la Integración de*  
*América Latina y el Caribe.*  
*Todos los derechos reservados.*

*Impresión*  
*A.G. Corín Luna S.A.*  
*Buenos Aires, Argentina*

## *Indice*

- ◆ Porqué la "reconstrucción del Caribe" requiere a los países de la ICC la paridad con el TLCAN: hacia una estrategia en la que "todos ganan"  
*Raul Hinojosa Ojeda y Robert K. McCleery* 3
- ◆ Colombia y el TLCAN  
*Maurizio Bussolo y David Roland-Holst* 27
- ◆ MERCOSUR: ¿Porqué la unificación monetaria tiene sentido a largo plazo?  
*Fabio Giambiagi* 63
- ◆ MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera. Propuesta de cambio  
*Flavio Floreal Gonzalez* 89

## *ENSAYOS*

- ◆ El comercio electrónico en las Américas  
*Sherry Stephenson y Daniela Ivascanu* 113

# Porqué "la reconstrucción del Caribe" requiere a los países de la ICC la paridad con el TLCAN: hacia una estrategia en la que "todos ganan"

Raul Hinojosa Ojeda<sup>1</sup> y Robert K. McCleery<sup>2</sup> \*

<sup>1</sup> Director de Investigaciones, UCLA-NAID Center -Centro para la Integración y el Desarrollo de Norteamérica- y Catedrático -Escuela de Política General Pública e Investigaciones Sociales- Universidad de California, Los Angeles, EE.UU.

<sup>2</sup> Profesor Asociado de Economía, MIIS -Instituto de Estudios Internacionales de Monterrey- EE.UU.

## Resumen

El huracán "Mitch" constituye el segundo gran golpe a la región del Caribe en los últimos cinco años después que el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) inclinara la balanza de los incentivos hacia México como sitio para la producción, inversión y comercio respecto de los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Hacia el año 2005, el Acuerdo Multifibras (Multi-Fiber Agreement - MFA) habrá concluido completamente y los productos asiáticos competirán en igualdad de condiciones con los de las Américas. Debido a este acontecimiento, gran parte de la industria textil y del vestido en EE.UU. y América Latina, se encuentra en situación de riesgo a menos que nuevos incentivos estimulen nuevas inversiones que originen asociaciones estratégicas en la región con beneficios para la productividad, reforzando así la ventaja inherente de la cercanía del mercado estadounidense.

Este trabajo se concentra en las razones para extender la paridad del TLCAN a los países de la ICC, las cuales se agrupan en humanitarias, económicas y de seguridad. La pobreza relativa de los países de la ICC se encuentra bien documentada. A pesar que las razones humanitarias y de seguridad son importantes, los autores creen que los argumentos que las sustentan son claros, precisos y bien comprendidos y por lo tanto focalizan de manera más específica en el tema de la extensión de la paridad del TLCAN a los países de la ICC y en cómo esto ayudará a las economías de dichos países y EE.UU.

\* Con la colaboración de Andrew Dyer, Graduado en Estudios de Diplomacia Comercial y Estudios Internacionales por el MIIS y Angel Orozco, Investigador Titular del UCLA NAID Center.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El huracán "Mitch" azotó la región del Caribe a finales del mes de octubre de 1998. Además de la tragedia humana que representan más de diez mil fallecidos, se calculó que solamente los daños ocasionados a las infraestructuras (principalmente, carreteras y puentes) de los dos países más perjudicados, Nicaragua y Honduras, superaba los US\$ 5.000 millones. Se produjo la destrucción del 70% de las cosechas, que provocó un desem-

pleo masivo (la proporción de la población agraria es de tres cuartas partes del total en Honduras y dos quintas partes en Nicaragua). ¿Cómo van a sobrevivir las maltrechas economías del Caribe y, más aún, cómo van a seguir efectuando los pagos de la deuda internacional (más de US\$ 10.000 millones tan sólo en Honduras y Nicaragua)? Más allá de los recursos limitados del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras organizaciones multilaterales, ¿qué inversor se va a arriesgar ahora a localizar en la región nuevas fábricas o proyectos de infraestructura?

En realidad, el huracán "Mitch" fue el segundo de los grandes azotes que sufrió la región en los últimos cinco años. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA) descompensó el equilibrio de los incentivos para ubicar la producción, las inversiones y el comercio, en detrimento de los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC/CBI) y en favor de México. La diferencia fundamental, como se explica más adelante, radica en que la ICC fomenta las plantas de montaje o ensamblado en tanto que el TLCAN se ha orientado a la legitimación de la integración industrial y la participación compartida en la producción, originando así mayores beneficios tanto para EE.UU. como para México.

En el horizonte amenaza el tercero de los grandes azotes, que supondría, tal vez, el golpe de gracia para la región. Para el año 2005 habrá quedado plenamente derogado el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles -Acuerdo Multifibras (*Multi-Fiber Agreement* - MFA)-, y los productores asiáticos competirán en igualdad de condiciones con los del Hemisferio. Este acontecimiento supone un riesgo para gran parte de las industrias textiles y de prendas de vestir de EE.UU. y Latinoamérica, a menos que nuevos incentivos promuevan nuevas inversiones para forjar en la región asociaciones estratégicas capaces de generar incrementos de la productividad que potencien las ventajas inherentes a la proximidad del mercado de EE.UU.

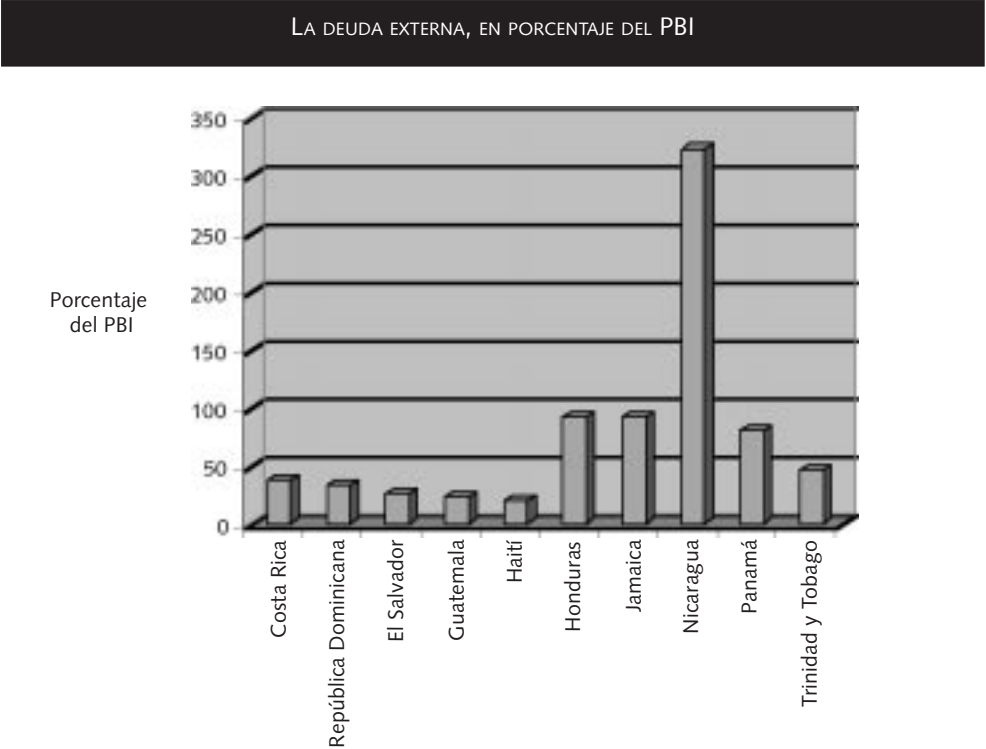
Los argumentos favorables a la concesión de la paridad con el TLCAN a los países de la ICC pueden agruparse según razones de orden humanitario, económico y de seguridad. Salvo escasas excepciones, la pobreza relativa de los países de la ICC se encuentra bien documentada. El Banco Interamericano de Desarrollo calcula que más del 60% de la población de Honduras y Guatemala vive en la pobreza. Si se dispusiera de los datos pormenorizados, Haití y Nicaragua igualarían o superarían, sin lugar a dudas, dicho índice de pobreza. El panorama se vuelve aún más dramático cuando se tienen en cuenta las obligaciones derivadas de la deuda de estos países (véase el gráfico 1).

Las exigencias económicas que impone el servicio de unas deudas tan considerables pueden hipotecar de forma drástica la capacidad de una nación para proporcionar servicios a sus ciudadanos. Las desmesuradas obligaciones del servicio de la deuda, sumadas a los potenciales efectos de desviación del comercio producidos por el TLCAN, confieren un carácter urgente a la concesión de la paridad TLCAN a aquellos que van a resultar más afectados. Obsérvese que la paridad TLCAN y el alivio de la carga de la deuda pueden potenciarse mutuamente para incidir en el desarrollo económico de los países de la ICC. Ahora bien, de entre todos los países de la ICC, las actuales propuestas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y EE.UU., solamente incluyen el alivio de la carga de la deuda para la pequeña Guyana.<sup>2</sup>

Las cuestiones de seguridad están asimismo bastante claras, y se dispone de análisis pormenorizados en otras fuentes. En su origen, la ICC se instauró como un programa de ayuda para promover las economías de esa zona estratégica; se concibió para prestar apoyo a naciones como Haití, la más pobre del Hemisferio. Se pretendía que la promoción del comercio internacional se tradujera en una mayor seguridad económica para los países caribeños y, por extensión, también para EE.UU. Asimismo, la dimensión de la seguridad se puede proyectar en materia de inmigración ilegal, y de producción y distribución

de drogas. El criterio general es que la mejora de las oportunidades económicas para los nacionales de los países de la ICC supone una alternativa a la inmigración y a las actividades ilegales, que redundan en beneficio de la seguridad de EE.UU.

Gráfico 1



Aunque las razones humanitarias y las cuestiones de la seguridad son importantes, se considera que los argumentos que las sustentan son claros, terminantes y de fácil comprensión. Por eso este trabajo se centra más estrechamente en el tema de la extensión de la paridad TLCAN a los países de la ICC y en cómo esto beneficiará tanto a la economía de dichos países como a la de EE.UU.

El resto del presente estudio está estructurado como se indica a continuación: En la segunda sección, se documenta el impacto del TLCAN sobre los países de la ICC, observando con detalle la industria textil y de las prendas de vestir, y se compara el impacto proyectado por las investigaciones del Centro para la Integración y el Desarrollo de América del Norte (NAID Center) con las estimaciones de los impactos reales habidos hasta la fecha. La tercera sección contiene un análisis de la oferta de mano de obra en el TLCAN, en el conjunto TLCAN+ICC, y en Asia, comparando cada una de ellas con las necesidades de mano de obra para la producción integrada de los textiles y prendas de vestir. Se muestra que el conjunto TLCAN+ICC puede producir a un costo inferior al del TLCAN aislado, y mejorar la competitividad de la producción norteamericana de textiles y prendas de vestir con relación a la producción asiática. En la cuarta sección se consideran los beneficios que supondría para EE.UU. -tanto en términos de mejora de la eficiencia a corto plazo como de mejora de la productividad a largo plazo- la aplicación de la paridad TLCAN a la región de

la ICC. La última sección se centra en los beneficios resultantes para la economía global de los países de la ICC, refutando el argumento de que la aplicación de la paridad TLCAN ocasionaría ciertos perjuicios a estos países.

La mayor parte del análisis que se expone a continuación se centra en los productos textiles y las prendas de vestir por tres razones principales. En primer lugar, a los textiles y prendas de vestir les corresponde, en los países de la ICC, la mayor parte de los elementos de producción de mayor tamaño y más rápido crecimiento, y la mayor parte de las exportaciones e importaciones. En segundo lugar, el mencionado crecimiento reciente está relacionado con el acceso especial al mercado que se concedió como parte integrante de la ICC original. El apoyo en materia de prendas de vestir del que entonces disfrutaron los países ICC se basaba en la denominada "exención 807", en cuya virtud las prendas de vestir elaboradas con tejidos de EE.UU. y cortadas en ese país podían montarse en los países ICC y ser exportadas a EE.UU. en régimen de franquicia arancelaria. En tercer lugar, el TLCAN confiere un estatuto especial a México, sobre todo en lo que concierne al comercio de los textiles y las prendas de vestir.

La exención 807 palidece en comparación con los privilegios derivados del TLCAN que disfrutaba México, cuyos productos pueden importarse en EE.UU. libres de derechos a condición de que se hayan originado por entero en la región del TLCAN. Por consiguiente, gran parte de la desviación del comercio y las inversiones que se deriva del TLCAN se ha producido, y continuará produciéndose, en estos sectores claves.

## *II. CÓMO EL TLCAN DIFICULTA EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS PAÍSES ICC*

Al tiempo de la aprobación del TLCAN, una serie de investigadores predijeron que los resultados de la liberalización del comercio preferencial entre México y EE.UU. podría causar efectos negativos en América Central. La mayor parte de esas predicciones se basaba en las posibles desviaciones del comercio y las inversiones, que suelen ser comunes tras el establecimiento de acuerdos comerciales preferenciales. Con el fin de evaluar el potencial de esos efectos de desviación del comercio, se elaboró una serie de modelos de Equilibrio General Computable (EGC).<sup>3</sup> Dichos modelos se basan en los datos que especifican la competitividad relativa en materia de costos en cada uno de los países de América Central y del Norte y, también, la estructura del comercio y de los obstáculos al comercio. Los modelos se emplean para calcular los impactos o escenarios alternativos de liberalización del comercio en la región, centrándose en las corrientes comerciales, la producción, los salarios y los beneficios. Así pues, la manera en que la eliminación arancelaria va a repercutir en las economías y sectores fundamentales en toda la región dependerá de la naturaleza, previa o posterior al TLCAN, de las barreras arancelarias.

### **BARRERAS AL COMERCIO**

A pesar del gran volumen de comercio que se desarrolla en la región de América del Norte y América Central, existe una serie de barreras a la importación, como son los aranceles, las cuotas y las barreras no arancelarias. A pesar del TLCAN, México impone a las importaciones procedentes de EE.UU. una tasa arancelaria promedio superior al triple (4,2%) del que impone EE.UU. a las importaciones procedentes de México (1,4%). Tanto México como EE.UU. continúan aplicando derechos elevados a determinados productos agropecuarios. El promedio de las barreras que se imponen en América Central y el Caribe es notablemente superior, del 19,3 y 21,7%, respectivamente. Ambas regiones imponen barreras elevadas a la importación de manufacturas de la industria liviana, con derechos

arancelarios del 46%, que convierten a dicho sector en el más protegido de América Central. La región del Caribe también dificulta el acceso al mercado de los cultivos del programa agropecuario y de bienes de consumo duraderos, con un promedio ponderado de los aranceles de 36 y 34%, respectivamente.

En lo relativo a los bienes de capital, bienes intermedios y otros sectores de la industria liviana, es considerable la dependencia en que se encuentran los países caribeños con respecto a EE.UU., a pesar de los aranceles relativamente elevados (20,5, 13,3 y 27,7%). En el caso de América Central es menor la asimetría, pero son mayores las barreras a la importación de los sectores de manufactura liviana e intermedios. Habida cuenta de esta realidad, queda claro que hay espacio para la expansión de EE.UU. en dichos mercados. El libre comercio disminuiría los costos de los artículos mencionados y ayudaría a estimular la producción de otros sectores exportadores de América Central y del Caribe que, a su vez, podrían incrementar la demanda de bienes de capital y bienes intermedios de EE.UU.

La mitad, aproximadamente, de las exportaciones de cereales alimenticios de EE.UU. van destinadas a México, América Central y el Caribe, y estas tres zonas adquieren de EE.UU. la totalidad, o la mayor parte, de sus importaciones de dicho producto. Así ocurría pese a que los obstáculos al comercio de cereales que México imponía antes del TLCAN se encontraban entre los mayores de todos los sectores de América del Norte. Las investigaciones anteriores al TLCAN sobre estas corrientes comerciales y los elevados aranceles mexicanos, junto con las considerables diferencias en la productividad, indicaron una gran distorsión potencial provocada por la liberalización de la agricultura mexicana, y especialmente en el sector de los cereales alimenticios. Aunque el TLCAN no va a dismantlar todos los obstáculos no arancelarios, y de hecho aumentarán las subvenciones mexicanas al sector del maíz, el gran número de los trabajadores que podrían verse afectados indica las presiones migratorias que podrían generarse con graves trastornos en el sector (Robinson, Burfisher, Hinojosa y Thierfelder [1992] pp. 455-514). No obstante, este conjunto de circunstancias mexicanas no se presenta en el caso de América Central. Las tasas de protección que se aplican en América Central a los cereales alimenticios equivalen a una décima parte de los que aplicaba México antes del TLCAN, y las economías de la región son mucho menos dependientes de ese sector.

## RESULTADOS DE LOS MODELOS

Los resultados que arrojan los modelos de EGC para el TLCAN-América Central (Hinojosa-Ojeda, *et. al.* [1996] pp. 121-148 y [1999], Hinojosa-Ojeda y Yunez-Nauade [1999]) han mostrado de manera consistente una repercusión negativa del TLCAN en América Central a causa de un incremento de la concentración del comercio entre los socios del TLCAN, y una desviación de las importaciones y exportaciones de los socios del TLCAN respecto de América Central y del Caribe. Para las exportaciones intra-norteamericanas de México y EE.UU. se predijo un incremento superior al 20%, debido exclusivamente al efecto "estático" de la eliminación arancelaria en el TLCAN, al tiempo que se calculó que el comercio con América Central se reduciría entre 4 y 8%, según el país de que se trate.<sup>4</sup> En los resultados dinámicos, las exportaciones intrarregionales de EE.UU. aumentan, al tiempo que aumentan las importaciones intrarregionales de México, lo que supone una mejora relativa de la posición competitiva de EE.UU. causada por el TLCAN. En el escenario dinámico del TLCAN las importaciones intrarregionales de América Central se reducen más, al igual que las exportaciones extrarregionales. Tanto en los resultados comparativos dinámicos como en los estáticos, también se observa una disminución del total de las exportaciones e importaciones de América Central. Esta reducción se debe al efecto de desviación

del comercio del TLCAN y también a la disminución de las exportaciones extrarregionales de América Central, lo que indica la dificultad que tiene para reconducir hacia el resto del mundo las exportaciones destinadas a América del Norte.

El impacto en los rendimientos de los factores y en los salarios reales también demuestra el efecto negativo del TLCAN en América Central, en contraste con los efectos producidos sobre los socios del Tratado. La tasa de rendimientos del capital aumenta ligeramente en EE.UU. y algo más en México, pero disminuye notablemente en todo el resto de la región. Todas las categorías de asalariados de EE.UU. y México se benefician con el TLCAN (a excepción de una gran caída de los salarios rurales mexicanos en la comparación estática) mientras que la totalidad de la mano de obra en América Central pierde con el TLCAN (excepto por un pequeño incremento en los salarios rurales). La variación de los salarios urbanos está, en gran medida, en función del aumento del comercio de doble dirección, entre EE.UU. y México, que origina el TLCAN en la mayor parte de los productos manufacturados. Al mismo tiempo, el TLCAN genera una disminución de las exportaciones, la producción y los salarios de esos mismos sectores en el resto de la región de América Central, especialmente en las industrias de manufacturas con bajos salarios.

## EL HISTORIAL POSTERIOR AL TLCAN

Tras la firma de la ICC, aumentaron con rapidez las exportaciones de prendas de vestir de los países integrantes de la misma. Pero el acceso preferencial de México en virtud del TLCAN amenazó ese crecimiento sostenido. En el cuadro 1 y los gráficos 2, 3 y 4, se muestra cómo el TLCAN posibilitó a México incrementar su coeficiente de participación en las exportaciones regionales de diversos productos clave del sector a EE.UU.<sup>5</sup> Se considera que México ya cuenta con la indiscutible ventaja que supone la proximidad al mercado clave del sur de California, el relativo atractivo de la infraestructura fronteriza, y la posibilidad con que cuentan los ejecutivos de EE.UU. para vivir en el lado estadounidense de la frontera y trabajar en el lado mexicano. Las demás ventajas conferidas en virtud del TLCAN inclinaron claramente la balanza de incentivos hacia México, alejándolo de los países, más pobres, de la ICC.

En los cinco años posteriores al TLCAN, de 1994 a 1998, las importaciones de esas tres importantes categorías de productos textiles y prendas de vestir procedentes de los países mencionados fueron en aumento, desde algo más de US\$ 5.000 millones hasta casi US\$ 12.000 millones, con una tasa media de crecimiento anual superior al 18%. A lo largo de este período, la parte correspondiente a México pasó del 31% a más del 47%, lo que representa un coeficiente de crecimiento superior al 28%, más del doble que el coeficiente del 12% correspondiente a los países de la ICC.

El cuadro 1 se centra con mayor detalle en las exportaciones mexicanas durante el período anterior e inmediatamente posterior al TLCAN. Aquí se han desagregado los datos de nueve productos específicos cuyo valor de exportación superaba, en 1996, los US\$ 30 millones, y con un valor total de US\$ 1,8 mil millones. Se observa que las exportaciones de esos productos del sector de las prendas de vestir se aceleraron tras el TLCAN, y el índice promedio de crecimiento anual pasó del 20 al 30%.

Además del incremento fenomenal de las exportaciones mexicanas que se muestra en el cuadro 1, en los gráficos 2-4 se muestra una pauta clara del aumento de las exportaciones mexicanas de prendas de vestir a EE.UU. tras el TLCAN, a expensas de las cuotas de mercado de casi todos los países de la ICC. Aunque este impacto se haya producido tal como predijeron los economistas, se cree que es un impacto no previsto y, ciertamente, no era intención de los proponentes del TLCAN. La legislación vigente ofrece la ocasión de corregir esos impactos negativos e involuntarios sobre las economías de los países de la ICC.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE MÉXICO A EE.UU.: PRENDAS DE VESTIR (valor mínimo de 1996: us\$ 30 millones)			
Descripción de las mercancías	Coefficiente de crecimiento	Coefficiente de crecimiento	Valor de exportación
	1990-1993	1994-1996	1996 (en US\$ corrientes)
Prendas de vestir para hombres y niños, n.e.p.	19,2%	54,1%	38.699.651
Ropa interior para mujeres y niñas	9,2%	12,3%	71.910.390
Ropa interior para hombres y niños y prendas de dormir	42,4%	49,4%	87.742.218
Sujetadores, fajas y artículos similares	6,5%	9,5%	182.687.632
Blusas y camisas para mujeres y niñas	25,2%	51,1%	190.692.280
Camisas para hombres y niños	63,4%	56,3%	198.022.418
Prendas de vestir para deporte y atletismo, n.e.p.	2,4%	18,6%	210.040.541
Ropa de calle para niñas y niños, n.e.p.	9,7%	27,5%	343.551.776
Pantalones largos y cortos para hombres o niños	18,7%	21,1%	522.740.032
Total			1.846.086.938
Promedio no ponderado de coeficientes de crecimiento	21,9%	33,3%	
Promedio ponderado de coeficientes de crecimiento	20,2%	29,4%	

Fuente: Base de datos del Centro NAID EE.UU. - México y cálculos de los autores.

Gráfico 2

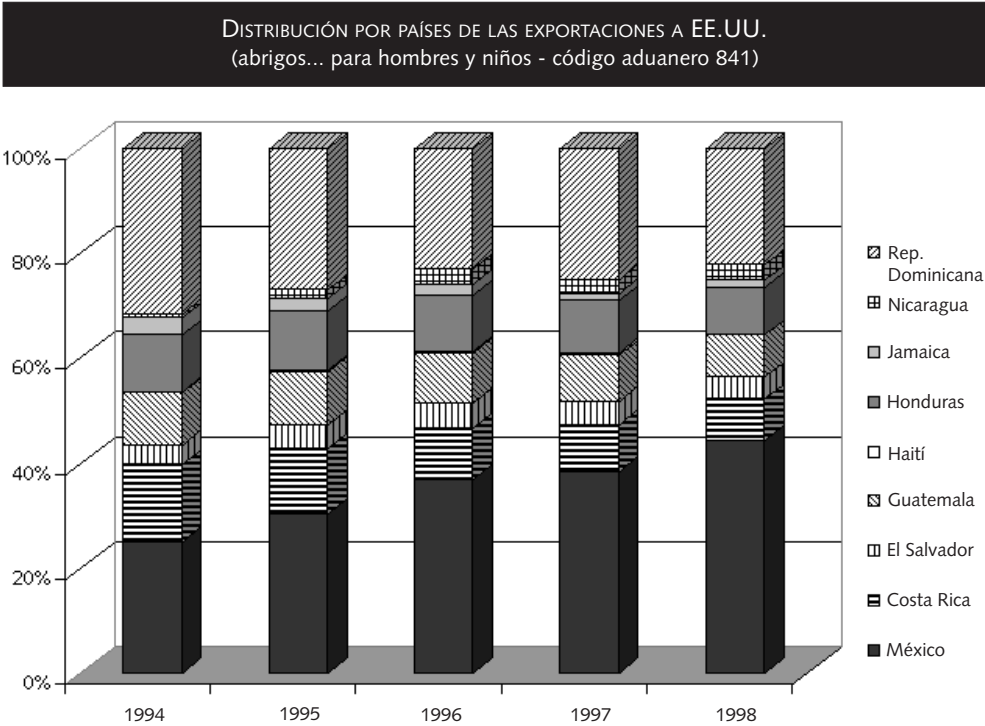


Gráfico 3

DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES DE LAS EXPORTACIONES A EE.UU.  
(abrigos... para mujeres y niñas - código aduanero 842)

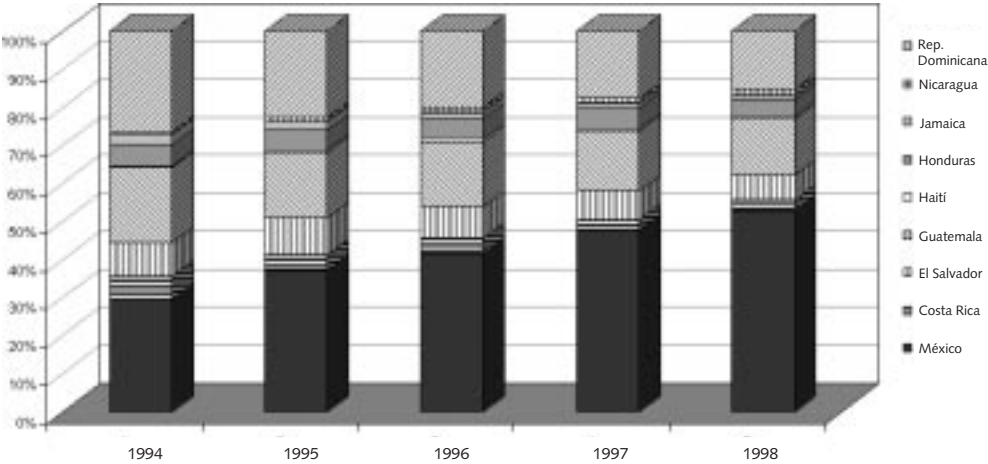
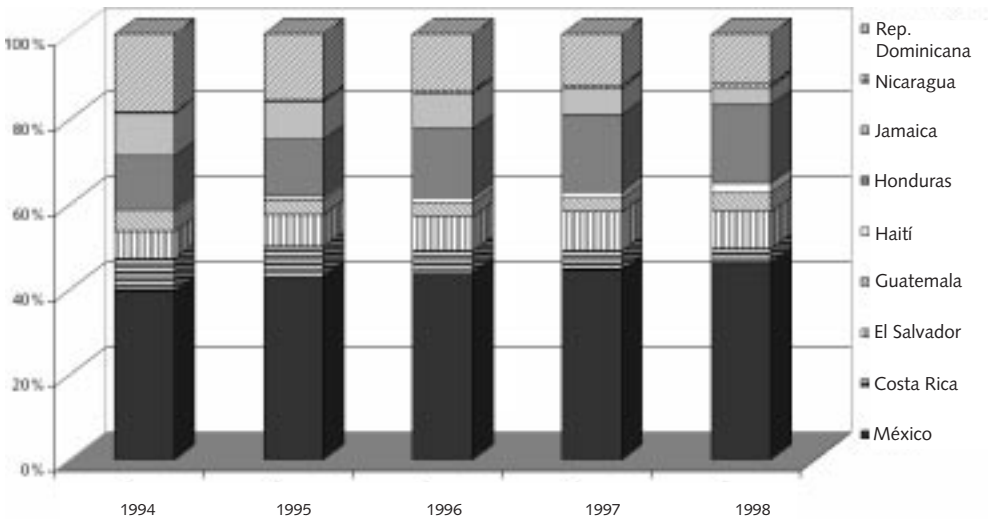


Gráfico 4

DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES A EE.UU.  
(prendas de vestir... - categoría 845)



La pérdida de la porción del mercado de prendas de vestir por parte de Centroamérica con relación a México ha supuesto también una serie de implicaciones para las exportaciones de EE.UU. a la región, y ha incidido igualmente en la capacidad de consolidar vínculos más estrechos entre EE.UU. y los productores de América Central que podrían ayudar a ambas regiones de cara a la futura competencia global.

En concreto, el historial posterior al TLCAN ha mostrado una retardación, e incluso una disminución, de las exportaciones de ropa de EE.UU. a América Central, en tanto que las exportaciones a México han venido aumentando a un ritmo más rápido. Es un hecho indicativo de una decreciente complementariedad de las pautas de producción y consumo entre EE.UU. y América Central. Y aun tiene mayor importancia el hecho de que las exportaciones textiles de EE.UU. a México hayan despegado con un índice de aceleración extraordinario, en tanto que dichas exportaciones a América Central han comenzado un proceso de desaceleración.

Este último constituye un indicador mucho más preocupante de que México comienza a sobrepasar a América Central como principal zona de crecimiento de las actividades de producción transfronteriza con EE.UU. en el complejo de los textiles y las prendas de vestir. Y ello no es conveniente para EE.UU., por dos razones. En primer lugar, no responde al interés de EE.UU. que América Central pierda también una ocasión de consolidar su participación en el sector mencionado, que puede reforzar su capacidad para competir globalmente y expandir el empleo. En segundo lugar, no responde al interés de EE.UU. que sus productores textiles pierdan la ocasión de desarrollar también una estrecha asociación con los productores de América Central, como lo están haciendo con México, y mejorar también así la capacidad de los productores de EE.UU. para competir globalmente y expandir el empleo.

El cuadro 2 muestra que, a excepción de 1995, año de la crisis mexicana, las exportaciones de prendas de vestir de EE.UU. a los países de la ICC han ido en disminución. Especialmente en el comercio de los textiles y prendas de vestir, las importaciones y las exportaciones aumentan y disminuyen a la vez, a medida que los componentes procedentes de EE.UU. se montan en los países de la ICC y se reexportan a dicho país. Así pues, la pérdida de ritmo que aquí se indica es una imagen que refleja la progresiva disminución de la participación de la exportación regional de los países de la ICC antes citados, a EE.UU. Lo más inquietante, por supuesto, es la reducción real del valor total de las importaciones de ropa y de cuatro de los cinco productos indicados. Aunque los problemas actuales de los países de la ICC no se reducen, ni mucho menos, al de la desviación del comercio y las inversiones que provoca el TLCAN, está claro que la concesión de la paridad TLCAN a los países de la ICC es un punto de partida adecuado para articular la contribución de EE.UU. al arbitrio de soluciones.

En el cuadro 3 y en el gráfico 5 se ofrece la información relativa a las exportaciones estadounidenses de textiles a México y América Central. La tendencia más sorprendente que revelan estos datos es el crecimiento explosivo, desde 1995, de las exportaciones de textiles estadounidenses a México. En este período no sólo se ha experimentado un aumento de exportaciones adicionales cercano a los US\$ 1.000 millones sino que, además, los índices de crecimiento han seguido acelerándose año tras año. Por otra parte, las exportaciones textiles de EE.UU. a América Central, aunque también aumentaron a lo largo de la década de los noventa, no han mantenido el ritmo del crecimiento de las exportaciones a México. En realidad, las comprobaciones más recientes muestran una ligera desaceleración del crecimiento, mientras prosigue una intensa aceleración en el caso de México.

Cuadro 2

EXPORTACIONES DE PRENDAS DE VESTIR DE EE.UU. A LOS PAÍSES DE LA ICC  
(en us\$ millones corrientes)

Descripción	Código	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Prendas de vestir de materias textiles	845	330	425	477	684	829	1.005	985
Complementos de vestir, de materias textiles, de punto	846	174	252	298	511	712	847	1.108
Abrigos y chaquetas para hombres y niños de materias textiles, excepto de punto	841	412	541	643	611	646	821	776
Abrigos y chaquetas para mujeres y niñas, de materias textiles, excepto de punto	842	266	304	342	348	354	400	370
Abrigos y chaquetas para mujeres y niñas, de materias textiles de punto	844	155	176	178	204	222	271	225
Coeficiente de crecimiento en relación con el año anterior								
Prendas de vestir de materias textiles	845		28,8%	12,2%	43,4%	21,2%	21,3%	-2,0%
Complementos de vestir, de materias textiles, de punto	846		44,8%	18,3%	71,5%	39,3%	18,9%	30,9%
Abrigos y chaquetas para hombres y niños, de materias textiles, excepto de punto	841		31,3%	18,9%	-5,0%	5,7%	27,2%	-5,5%
Abrigos y chaquetas para mujeres y niñas, de materias textiles, excepto de punto	842		14,3%	12,5%	1,8%	1,7%	13,0%	-7,4%
Abrigos y chaquetas para mujeres y niñas, de materias textiles, de punto	844		13,5%	1,1%	14,6%	8,8%	22,0%	-17,0%
Coeficiente de crecimiento anual no ponderado, todos los productos			26,6%	12,6%	25,3%	15,4%	20,5%	-0,2%

Nota: Para los años 1997 y 1998, los totales se reflectan dividiendo los datos disponibles de los ocho principales importadores regionales entre su coeficiente de participación en las importaciones del año 1996, que ascendió al 95%.

Fuente: [www.ita.doc.gov/industry/otea/usfth/cbic.e-i](http://www.ita.doc.gov/industry/otea/usfth/cbic.e-i)

Cuadro 2 a

EXPORTACIONES DE ARTÍCULOS DEL CÓDIGO 845 DE EE.UU. A MÉXICO

	1994	1995	1996	1997	1998
US\$ millones					
Prendas de vestir de materias textiles	351	465	509	772	914

Cuadro 3

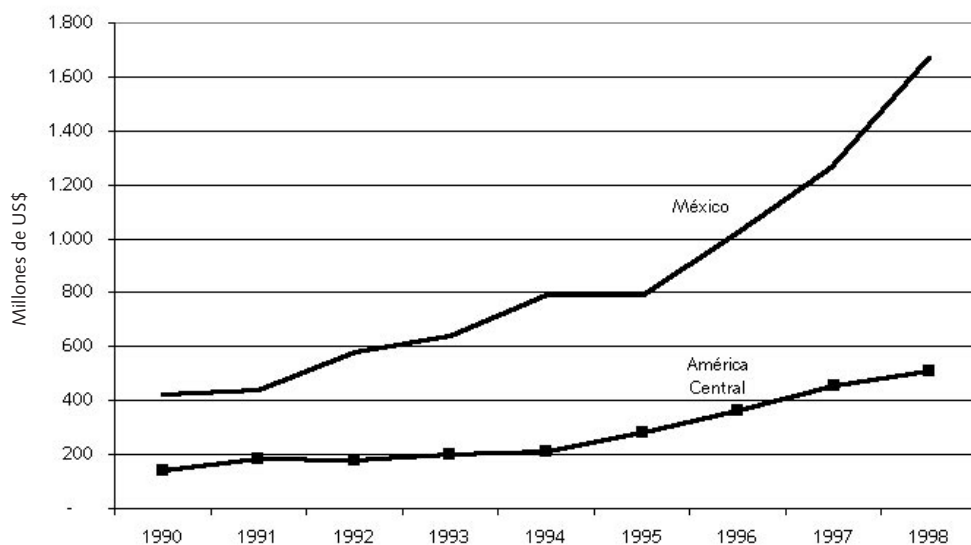
**EXPORTACIONES DEL GRUPO 22 DE LA CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL STANDARD (SIC 22)\*  
DE EE.UU. A AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 1990-1998**

US\$ millones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
México	422,6	439,7	581,1	637,1	792,2	789,4	1.025,8	1.276,5	1.668,8
América Central	138,6	182,2	180,1	198,6	212,3	283,5	365,8	453,7	511,4
Costa Rica	60,4	74,7	77,7	81,4	88,0	70,5	73,1	74,6	78,4
El Salvador	5,9	8,6	13,8	20,9	23,3	62,1	98,9	143,9	153,2
Guatemala	19,0	28,4	34,6	40,3	32,5	41,7	54,7	53,5	60,1
Honduras	24,9	37,0	27,1	30,9	43,9	86,1	117,8	157,4	197,8
Nicaragua	0,5	1,5	2,4	1,8	2,2	4,5	3,7	4,0	3,4
Panamá	28,0	31,9	24,5	23,2	22,4	18,5	17,6	20,4	18,5

\* SIC 22: Manufactura de productos textiles.

Gráfico 5

**EXPORTACIONES DEL GRUPO 22 DE LA CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL STANDARD (SIC 22)\*  
DE EE.UU. A MÉXICO Y AMÉRICA CENTRAL, 1990-1998**



\* SIC 22: Manufactura de productos textiles.

### III. LA COMPLEMENTARIEDAD INDUSTRIAL POTENCIAL ENTRE EE.UU.

#### Y LA ICC: TEXTILES Y VESTIDOS

Tradicionalmente, las investigaciones económicas han abordado el asunto del comercio y las ventajas comparativas desde la perspectiva de la economía nacional. A medida que la integración económica va forjando vínculos entre productos regionales y, en ciertos casos, los mercados de trabajo, se hace cada vez más necesario considerar las ventajas comparativas de una región en la competencia internacional con otras regiones integradas. Por ejemplo, una pregunta obvia sería: ¿cómo ayuda el TLCAN a los productores regionales de América del Norte a competir mejor con la producción integrada de Asia y la Unión Europea?<sup>6</sup>

Para resumir brevemente esta parte técnica, la suposición subyacente es que los mercados mundiales de capital, cada vez más abiertos, han dejado a la fuerza del trabajo como factor determinante primordial de la ventaja comparativa. Por tanto, aquí el análisis se centra en la mano de obra, con distintos niveles de calificación relacionada con los logros educativos.

Los productos de hoy, en especial los de manufactura compleja, requieren numerosas etapas de fabricación y montaje. Cada una de esas etapas puede exigir distintas calificaciones laborales. La integración económica permite que esos distintos procesos se ejecuten en distintas localidades a fin de abaratar los costos de cada una de las etapas de la producción. Una vez eliminadas las barreras al comercio, las economías con perfiles diferentes de calificación laboral ofrecerían las localizaciones con menores costos para los diversos procesos productivos. Por un lado, esto supone que algunas partes de los procesos productivos, que se han venido haciendo a mayores costos en EE.UU., se trasladarán al exterior si el ahorro en costos supera el costo del transporte. De otro lado, los menores costos totales de producción permiten que los bienes producidos en el mercado integrado norteamericano sean más competitivos que otros bienes similares producidos en Europa y Asia, incrementándose así las ventas de EE.UU. y, por tanto, incrementando la demanda de mano de obra de todo tipo que se emplea en los diversos países.

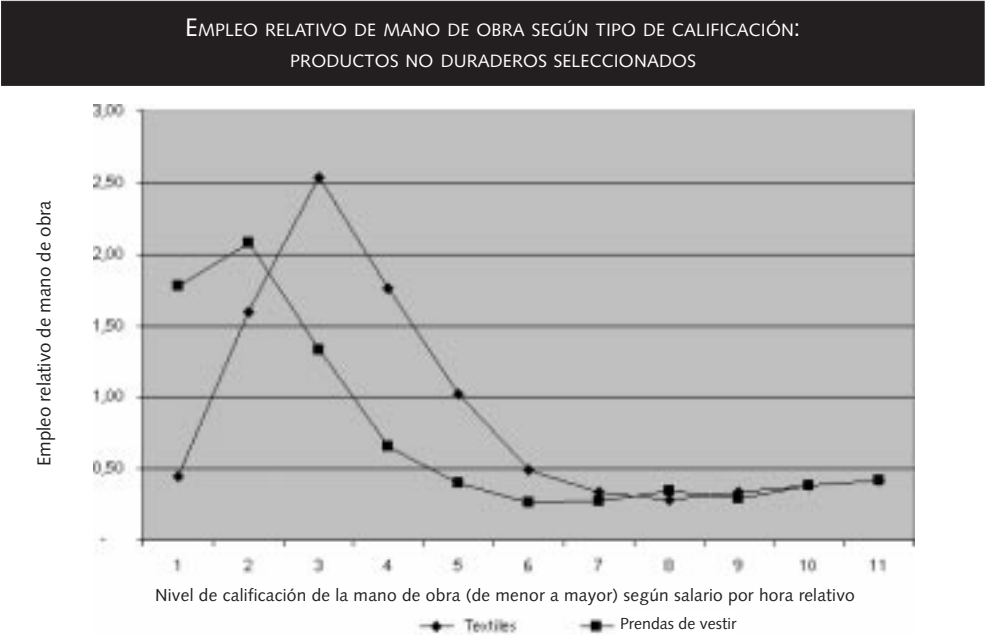
Por consiguiente, se observa que el proceso es un juego de "sumas positivas", con una combinación de: (1) una redistribución de las ubicaciones de la producción, que podría dar como resultado una disminución inicial de la producción de EE.UU. y el correspondiente aumento de la producción de los países socios, y (2) un aumento de la eficiencia, conducente a unos mayores niveles de producción y de demanda, que darían como resultado una mayor "producción del tipo adecuado" en cada país. Donde las tasas de desempleo son elevadas esto se traduciría en más puestos de trabajo y, con menos desempleo, el impacto inmediato sería una elevación de los salarios.

La segunda etapa de la investigación muestra claramente que la integración norteamericana por medio del TLCAN mejora la ventaja comparativa regional en algunos productos. Sin embargo, también está claro que la mano de obra no calificada no es tan abundante en México como en países asiáticos como China, Indonesia y otros varios del sur de Asia. Así se observa que la ventaja comparativa de la región (áreas en las que la producción integrada tendrá como resultado un ahorro de costos) se encuentra en los equipos de transporte, la maquinaria no eléctrica y otros bienes de capital, en contraposición con los bienes de consumo.

La siguiente pregunta a plantearse sería si una ampliación del TLCAN a los países de la ICC podría expandir la ventaja comparativa de América del Norte. Diversos países de la ICC tienen un porcentaje de mano de obra poco calificada mayor que el de México; entre ellos se incluye Guatemala, Haití, Honduras, El Salvador y la República Dominicana, que

tienen las fuerzas laborales más numerosas de la región. El total de la fuerza laboral (unos 18 millones) de los diez países de la ICC cuyos datos están disponibles, sigue siendo menor que la de México, pero incorporaría una mezcla de especialidades diferentes a la mano de obra regional. En especial, los tipos de formación laboral existente en los países de la ICC se corresponden más estrechamente con los que se precisan para la producción de prendas de vestir, textiles, y manufacturas diversas (por ejemplo, juguetes y artículos de deporte), áreas dominadas por los exportadores asiáticos en el mercado de EE.UU. Dicho predominio se intensificará si no se lleva a cabo una acción política puesto que, para el año 2005, las disposiciones del Acuerdo Multifibras (AMF) quedarán sin efecto como parte del Acuerdo de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

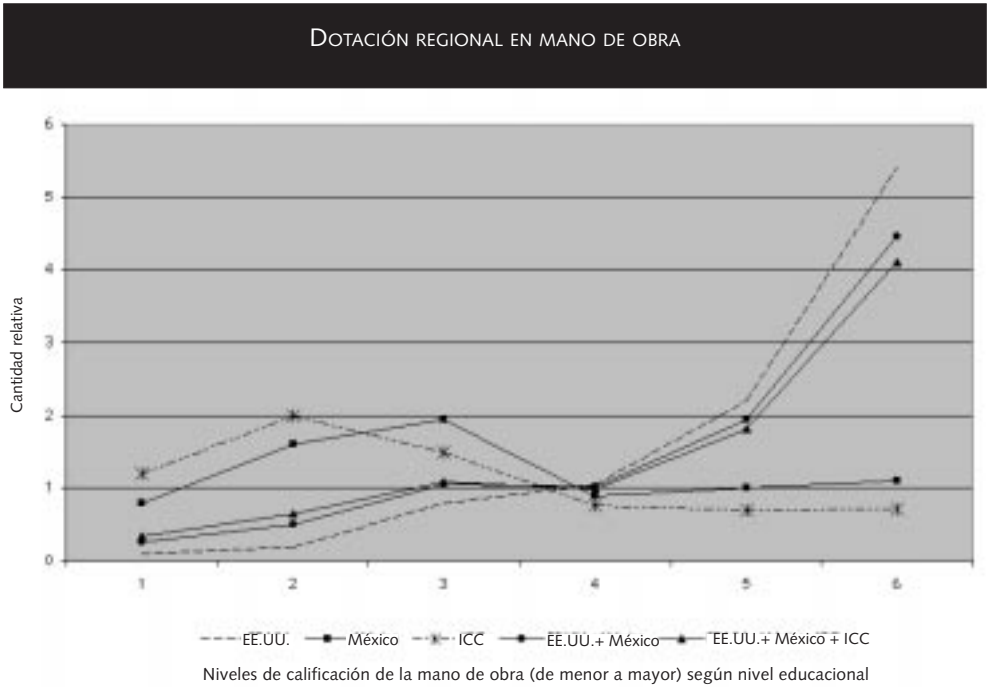
Gráfico 6



En cierta manera, la elección de la política adecuada es el menor de dos males. Para los exportadores de EE.UU. es de suma importancia el logro de un comercio global más libre, pero ello iría en detrimento de los productores de EE.UU. que compiten con las importaciones. Las industrias del sector de los textiles y prendas de vestir de EE.UU. constituyen ejemplos selectos de elementos sustitutivos de las importaciones que deben reducir los costos drásticamente, racionalizar la producción, y prepararse los "nichos" adecuados para sobrevivir a la embestida de la competencia global en los 10 próximos años. Habida cuenta de las fuerzas que ha desatado el acuerdo de la OMC, no hay política económica que pueda preservar esas industrias en el estado actual. No obstante, la concesión de la paridad TLCAN a los países de la ICC permitiría una racionalización de la industria, en donde la subcontratación a terceros en algunas áreas evite la pérdida de puestos de trabajo en otras. La reducción de los costos, por medio de la integración de la producción y los mercados, creará una industria regional más sólida y ágil que podrá sobrevivir mejor a la competencia global intensificada. Al mismo tiempo, se generarán otros beneficios para EE.UU. y los países de la ICC, que se detallan a continuación.

La producción textil, y en especial la de ropa, emplea intensivamente trabajadores con calificaciones relativamente bajas. EE.UU. tiene una mano de obra poco calificada que es relativamente escasa en proporción a la mano de obra calificada, al capital, y a la extensión territorial, y paga a esos trabajadores poco calificados salarios relativamente altos que reducen, tanto en el mercado nacional como en el mundial, la competitividad de esos productos. La protección del mercado nacional en virtud del AMF ha servido para mantener las industrias de EE.UU. con su actual dimensión, que se redujo mucho tras un período de liberalización del comercio en la década de los ochenta. La industria de EE.UU. se encontrará frente a opciones más complicadas a medida que se reduzca la protección frente a las importaciones procedentes de países con mano de obra poco calificada más numerosa y, por consiguiente, con menores costos. En vez de competir mediante una rebaja de los salarios de EE.UU. (bien sea llevando a cabo una rebaja general de los salarios o haciéndose cada vez mas dependiente de los emigrantes regulares o indocumentados procedentes de países con bajos salarios), se sugiere que se repartan los diversos subproductos y procesos entre los países de América del Norte en congruencia con las condiciones de los costos (con inclusión de los costos salariales, pero sin limitarse exclusivamente a éstos). En semejante mercado integrado, la caída de los costos promovería una mayor producción total, producción que será más idónea para la economía de cada Miembro y, tal vez, una mayor actividad económica -y quizás más puestos de trabajo- en cada uno de los países, incluido EE.UU.

Gráfico 7

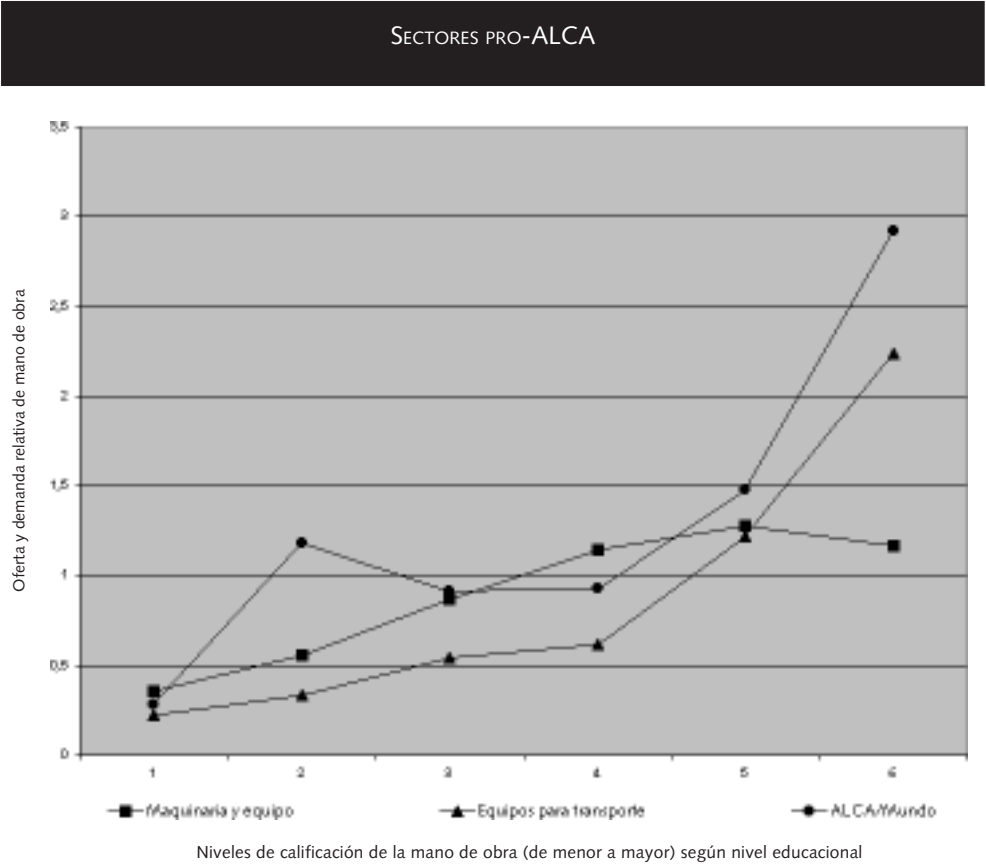


Como se muestra en el gráfico anterior, sumar una población laboral de 17 millones, correspondiente a los países de la ICC, a los más de 170 millones de trabajadores de EE.UU. y México, solamente supone un impacto marginal en la dotación relativa de mano de obra regional y, por tanto, en la ventaja comparativa regional. Ahora bien, quienes se

centren exclusivamente en la dimensión económica relativa, medida por el PBI relativo en dólares, llegarán a la conclusión de que los países de la ICC son insignificantes (menos del 1 %) con relación a las economías combinadas de México y EE.UU. Se cree que el enfoque de la magnitud relativa de las fuerzas del trabajo revela mejor cómo repercutiría en la economía de EE.UU. una mayor integración con el mercado y la producción de los países de la ICC, obtenida en virtud de la concesión de la paridad TLCAN. Dicha integración reduciría los costos de producción y montaje final de determinados componentes que requieren mano de obra intensiva, tanto en el sector de los textiles y prendas de vestir como en otros sectores manufactureros. El impacto será significativo, pero no muy considerable. En relación con Asia, el desfase existente en los costos de la producción norteamericana en esos sectores disminuirá, pero no se eliminará ni se invertirá la situación.

Como una última advertencia, se reitera que la ventaja comparativa en el comercio global, aún con un área de integración más amplia que abarque todas las Américas (como la propuesta del Area de Libre Comercio de las Américas - ALCA), seguiría estando en los productos que requieren una mano de obra relativamente más calificada, como se observa en el gráfico 8. Pero no cabe duda que el establecimiento de vínculos más estrechos con los países de la ICC volvería más competitiva, en el mercado nacional y mundial, la industria regional de los textiles y las prendas de vestir, de manera que se preservaría una mayor fracción de la industria regional después del año 2005.

Gráfico 8



EE.UU. constituye la más importante de las fuentes de inversión extranjera en la Cuenca del Caribe, con activos situados en los países a los que se aplica el Acta de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe que totalizan casi US\$ 43.000 millones, aunque la mayor parte se concentra en finanzas (a excepción de la banca), seguros y propiedad inmobiliaria. Solamente las inversiones en este sector en las Antillas Holandesas equivalen casi a US\$ 26.000 millones. La inversión acumulada en América Central (excepto Panamá) alcanzó los US\$ 2.800 millones, aproximadamente, en 1997.<sup>7</sup> La inversión en el sector manufacturero es más bien escasa y continua, concentrándose en la producción de alimentos. En cambio, las operaciones de montaje para la exportación están adquiriendo importancia con rapidez. El valor de los productos montados para la exportación que se exportaron desde la Cuenca del Caribe a EE.UU. se duplicó entre 1991 y 1996, alcanzando US\$ 3,5 mil millones, el 30% de los cuales correspondía a los productos de América Central. Los inversores de EE.UU. han desempeñado un papel de especial relevancia en el desarrollo de la industria de las prendas de vestir para exportar de la Cuenca del Caribe, principalmente a causa de las disposiciones especiales que autorizan los acuerdos de producción compartida. En Jamaica y en Honduras, por ejemplo, corresponde a las empresas estadounidenses de prendas de vestir una cuarta parte, aproximadamente, del total de las inversiones directas realizadas en el sector en 1991.

#### *IV. CÓMO BENEFICIA A EE.UU. LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD TLCAN*

##### *A LOS PAÍSES DE LA ICC*

Un punto de vista sobre el proceso de la globalización sostiene que es inevitable, y bueno para la salud de la economía a largo plazo, que se produzca un cierto grado de depresión industrial, a medida que se vayan trasladando al exterior los procesos y la producción con mano de obra intensiva. Ahora bien, tiene importancia donde se relocalizan esas empresas. Por ejemplo, una empresa tiene que decidir si va a localizar unas nuevas instalaciones productivas en Honduras o en Hong Kong. En igualdad de condiciones, hay externalidades que pueden hacer preferible la localización en Honduras, desde la perspectiva de la empresa estadounidense. Es más probable que una empresa radicada en Honduras se provea de capital y bienes intermedios (considérese igualmente la financiación, los bienes inmuebles, los seguros y otros servicios) de otras empresas de EE.UU., mientras que una fábrica situada en Tailandia se proveería en Asia. Además, si la producción de la fábrica es un producto intermedio, la filial estadounidense podría estar suministrando componentes de alta calidad y bajo costo a las empresas asiáticas que compiten con las americanas en los mercados de productos finales. En términos de remuneración de los factores de producción, la propensión marginal de los trabajadores de la ICC a gastar sus salarios en bienes americanos es muy superior a la propensión de los trabajadores de Hong Kong, pero a menos que esos gastos correspondan específicamente a la producción final de la empresa no se tendrán en cuenta a la hora de decidir la localización. Por consiguiente, la localización de instalaciones productivas en los países de la ICC, en vez de en Asia, aumentará las exportaciones estadounidenses de bienes de capital, bienes intermedios, servicios empresariales y productos de consumo.

Para resumir, la concesión de la paridad TLCAN a los países de la ICC fortalecerá la competitividad de EE.UU. en los mercados globales al reducir los costos laborales y al permitir a las empresas beneficiarse de la ventaja comparativa de Honduras en los procesos y los productos con mano de obra intensiva. El riesgo de "escapes" ("leakage") queda minimizado por los fuertes vínculos comerciales y de consumo que existen entre los países.

El libre comercio con Honduras aprovecha la complementariedad en los recursos, las calificaciones laborales y el clima. La consideración de los países de la ICC como un mercado tiene, a corto plazo, menos importancia que su valor como base para la producción, y son importantes las cuestiones relativas a la estabilidad macroeconómica, la competitividad industrial y la estabilidad política. A largo plazo, a medida que las inversiones y el comercio provoquen el alza de los salarios, el crecimiento del mercado para los capitales estadounidenses, bienes intermedios y productos de consumo podría llegar a ser la mayor recompensa para EE.UU.

El incremento de los ingresos y la actividad económica de los países de la ICC supone incluso mayores beneficios potenciales para EE.UU. Además de la creciente demanda de exportaciones estadounidenses por parte de empresas y consumidores de los países de la ICC, y de la creciente demanda de componentes estadounidenses utilizados en las industrias integradas, el desarrollo económico tendrá implicaciones en el campo migratorio y el tráfico de drogas.

## MODELANDO FUTUROS ESCENARIOS ALTERNATIVOS

El trabajo de "modelización" mencionado anteriormente reprodujo los resultados de una serie de escenarios alternativos de potenciales vías futuras para la liberalización del comercio entre EE.UU., el TLCAN y América Central. Un conjunto de escenarios que se ha debatido en círculos políticos consiste en el establecimiento de acuerdos de libre comercio (ALCA), por separado, entre México y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y entre el MCCA y EE.UU. Los resultados de "modelizar" estos escenarios indican una probable expansión significativa de las exportaciones e importaciones de los países de América Central, dentro y fuera del ámbito regional. El impacto de los efectos agregados de mayores flujos comerciales se evidencia en un notable incremento de las tasas de crecimiento del PBI de todos los países de la región. Para un acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y el MCCA, los resultados muestran un crecimiento del PBI real de los países centroamericanos que oscila, aproximadamente, entre 1 y 3%. El escenario correspondiente a un acuerdo de libre comercio entre México y el MCCA (cuya concreción está cercana) también produce impactos positivos, aunque más modestos, como consecuencia directa de la diferente dimensión de las economías de México y de EE.UU.

Otra de las alternativas, la paridad entre el TLCAN y la ICC, combinada con un acuerdo de libre comercio entre México y el MCCA, produce los impactos más positivos para todos los países. Esto significa que, para los países de América Central, los mayores beneficios se derivan de la integración con EE.UU., aunque también produce pequeños efectos adicionales la integración simultánea con México. En este escenario no se evidencian desviaciones del comercio, ni retracción de la tasa de crecimiento del PBI real. Para EE.UU., el incremento resultante en sus importaciones de frutas y verduras queda más que compensado con el incremento, mucho mayor, de las exportaciones de cereales. También se produce, en los países de América Central, un incremento considerable de sus importaciones de productos industriales (con inclusión de los de la industria liviana, los bienes de capital y los bienes de consumo duraderos), que va asociado a un considerable incremento de las exportaciones estadounidenses en dichos sectores.

El análisis de los resultados evidencia que el mejor escenario para todos los países es la ampliación de los beneficios del comercio en toda la zona del TLCAN y la ICC. En el escenario con potenciales efectos de externalidades, el aumento del PBI en el conjunto de todos los países es de 0,3%, con valores individuales que oscilan entre 1 y 3% para México y los países de América Central, y 0,08% para EE.UU.

## V. CONCLUSIONES: ACLARANDO MALAS INTERPRETACIONES SOBRE EL IMPACTO DE LA CONCESIÓN DE LA PARIDAD TLCAN A LOS PAÍSES DE LA ICC

### ¿PERJUDICARÍA A LOS PAÍSES DE LA ICC LA AMPLIACIÓN DEL TLCAN?

1. *El argumento de que los países de la ICC van a experimentar un período de adaptación traumático se fundamenta en un supuesto fallido.* Algunos sostienen que el costo de la ampliación del TLCAN va a ser elevado porque EE.UU. esperará diversas concesiones económicas a cambio del acceso privilegiado de los países de la ICC a su mercado. Éste, sin embargo, no es el contexto en el que se está considerando la legislación respectiva. Los derechos de propiedad intelectual, la reducción de las barreras al comercio u otras posibles concesiones, no forman parte de las negociaciones en curso. Por tanto, son irrelevantes en el contexto actual.

2. *Es un error pensar que todas las industrias de los textiles y prendas de vestir de América del Norte y América Central van a ser, necesariamente, diezgadas en el año 2005.* Un examen más cuidadoso de la industria de las prendas de vestir indica una gama más amplia de posibles escenarios. Al articular las causas del rápido crecimiento de la producción y las inversiones en el sector de las prendas de vestir en la Cuenca del Caribe, muchos no incluyen la proximidad, que es quizás la más importante. La industria de las prendas de vestir de EE.UU. no sólo depende de bajos costos de producción sino también de localizaciones que sean lo suficientemente cercanas como para permitir la producción de etapa acelerada. La rotación acelerada -que significa pasar rápidamente de la fase de diseño a la fase de montaje- es una exigencia de la mayoría de los comerciantes minoristas. A este respecto, las localizaciones asiáticas se encuentran en notoria desventaja. Cualquier ventaja en los costos que se obtiene al producir en China queda anulada si el fabricante debe pagar el elevado precio del transporte aéreo para que las empresas de EE.UU. obtengan los productos terminados a tiempo para su envío a los minoristas. Puesto que los costos de los transportes rápidos siguen siendo elevados, numerosos segmentos de la industria de las prendas de vestir localizada en EE.UU., y en sus cercanías, sobrevivirán a la competencia asiática.

3. *Los trasbordos no han sido un problema para México y no plantearán un problema a los países de la ICC.* Algunos sostienen que los beneficios para los países de la ICC serán escasos porque la mayor parte de los productos que salgan de la región serán trasbordos de Asia. Entonces, ¿por qué no se han presenciado trasbordos masivos en México, cuyas restricciones a las importaciones de prendas de vestir son mucho menores que las de EE.UU.? Las estrictas normas de origen en el TLCAN determinan cuáles son los productos que reciben trato TLCAN y cuáles se tratan como importaciones ajenas al TLCAN. Las normas de origen exigen que los tejidos y la mayor parte de las fibras sean originarias de la región TLCAN. Como consecuencia, los trasbordos se encuentran estrictamente reglamentados. Siempre que se apliquen a los países de la ICC las normas de origen vigentes en el TLCAN para el otorgamiento de la paridad TLCAN, la preocupación por los trasbordos carece de fundamento.

4. *No es probable que disminuyan las remesas enviadas a los países de la ICC, y no suponen un problema para la concesión de la paridad TLCAN.* Al discutir si la concesión del trato TLCAN va a perjudicar a los países de la ICC, algunos sostienen que las remesas que les envían los trabajadores del sector de las prendas de vestir de EE.UU. se van a reducir porque habrá menos puestos de trabajo en el sector en este país. Es cierto que en EE.UU. la mayoría de los trabajadores de la confección de prendas de vestir son inmigrantes, y en su mayoría proceden de México y de América Central. Sin embargo, esto no significa

que la mayoría de los inmigrantes que envían divisas esté constituida por trabajadores del sector de las prendas de vestir ya que no es así. La mayoría ocupa puestos de obreros u operarios en variadas ocupaciones, muchas de las cuales son bastante mejor pagas que las de la confección de ropa.

5. *La ampliación del TLCAN no va a perjudicar sino ayudar a los países de la ICC.* Algunos sostienen que, más que la paridad TLCAN, lo que necesita la región de la ICC es que se incremente la ayuda y la condonación de la deuda en vez de medidas de política comercial. Por supuesto, se coincide en que la condonación de la deuda y el aumento de la ayuda coadyuvarían a una recuperación más rápida de las economías devastadas por el huracán "Mitch". No obstante, se sostiene que las medidas de política comercial, tales como la ampliación del TLCAN, producirán consecuencias positivas más eficaces sobre el crecimiento económico. Limitar en los países de la ICC el desarrollo de la industria de las prendas de vestir a la producción y montaje estipulados en la exención 807, con sus mínimos efectos económicos de "derrame", no refleja precisamente un deseo de ayudar a las economías del Hemisferio que se encuentran en dificultades y están plagadas de industrias débiles. La concesión de la paridad del TLCAN en el sector de las prendas de vestir promovería en los países de la ICC el fortalecimiento de sus industrias en este sector, y no tendría efectos perjudiciales visibles sobre la región.

#### ¿AYUDARÍA A LOS PAÍSES DE LA ICC Y A EE.UU. LA EXTENSIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LA PARIDAD TLCAN?

1. *En comparación con los beneficios del TLCAN, la ICC no es suficiente para estimular el desarrollo industrial en el Caribe.* El comercio de las prendas de vestir en la región de la ICC está muy restringido y se reduce, casi exclusivamente, a los productos que hayan sido simplemente montados en los países de la ICC. Las prendas de vestir de la ICC se declaran en EE.UU. como artículos dentro del marco de la exención 807 -confeccionados con telas de EE.UU. cortadas en ese país y montadas en los países de la ICC-, y únicamente estos productos ensamblados tienen trato preferencial en virtud de la Iniciativa. Los que hayan sido, por ejemplo, cortados, cosidos y terminados en Honduras, no reciben el trato privilegiado que confiere la ICC. De ahí que la ICC fomente en su región el desarrollo de plantas de montaje, estadounidenses y extranjeras, y no de instalaciones de fabricación.

2. *El desarrollo industrial, no simplemente el crecimiento, genera el desarrollo económico.* Las plantas de montaje generan crecimiento económico (mayor PBI) pero no conducen necesariamente al desarrollo industrial o al desarrollo económico. No es común que las plantas de montaje conduzcan a una mayor integración industrial, ya que estimulan una mínima transferencia de tecnología y no ofrecen grandes cantidades de puestos de trabajo calificado. El desarrollo industrial demanda más proveedores y servicios industriales, que actualmente son desalentados por la ICC.

Las implicancias de la política actual de la ICC en el desarrollo económico son la creación de un número limitado de puestos de trabajo de baja calificación con pocas posibilidades de promoción para los trabajadores. Además, las plantas de montaje de la región frecuentemente están situadas en zonas de procesamiento para la exportación que suelen estar exentas del pago de impuestos. Por lo tanto, las administraciones públicas no perciben ingresos directos por sus operaciones. Los puestos de trabajo que se crean consisten en funciones de montaje poco calificadas. En el trabajo se adquiere escasa capacitación transferible a otras ocupaciones. Son pocas las oportunidades de ascenso en las fábricas, y en la industria en general.

3. *La razón fundamental por la que México constituye ahora uno de los destinos preferidos para las inversiones no se encuentra solamente en las diferencias arancela-*

rias, en los costos o las cuotas sino, sobre todo, porque su producción no está constreñida por estipulaciones del tipo de las de la exención 807. La industria de las prendas de vestir de México tiene ahora perspectivas mucho más favorables gracias al TLCAN. En lugar de limitarse al montaje de las prendas de vestir en virtud de las estipulaciones de la exención 807, todos los productos elaborados enteramente en la región del TLCAN están libres de derechos y de cuotas. En México las prendas de vestir pueden ser diseñadas, cortadas en ese país con telas de EE.UU., y acabadas, permitiéndose a los fabricantes una mayor libertad para ubicar las instalaciones productivas en función de las ventajas comparativas. El avance de México, encaminado a convertirse en socio de pleno derecho de los productores de textiles y prendas de vestir de EE.UU., también redundará en beneficio de los productores de EE.UU. que son más competitivos y pagan mayores salarios.

4. *Mientras la ICC atrofia la industria de las prendas de vestir en su región, el TLCAN refuerza la industria mexicana de las prendas de vestir al promover la intervención de las ventajas comparativas dentro de América del Norte.* EE.UU. tiene una ventaja comparativa en la producción textil y en el diseño de prendas de vestir en función de la elevada productividad de la mano de obra. Los países de la ICC y México tienen ventajas comparativas en otros segmentos de la producción de ropa, con inclusión de los de costura, corte y lavado. La política comercial de EE.UU., y específicamente la relativa a la ICC, confina a los países de la ICC en el montaje de las prendas de vestir, sin permitirles capitalizar esas ventajas comparativas. En contraste, México ha experimentado un crecimiento de talleres de costura y servicios relacionados con las prendas de vestir, y un aumento de los proveedores de industrias de tinte y limpieza, empresas de corte, servicios jurídicos y servicios financieros.

5. *Empresas fuertes e integradas del sector de los textiles y prendas de vestir en América del Norte y América Central sobrevivirán al año 2005 mejor que una industria débil y fragmentada.* Por medio de las ventajas comparativas, el TLCAN ha estimulado el desarrollo de una red más integrada de producción de prendas de vestir. Si se amplía el TLCAN a los países de la ICC, esta región también tendrá la oportunidad de desarrollar una industria de prendas de vestir más densamente integrada. El desarrollo de una industria integrada en la región es esencial para sobrevivir al influjo de las importaciones asiáticas en el año 2005. Los acuerdos de producción compartida con México confieren a las empresas de EE.UU. una alta competitividad; están capacitadas para reducir los costos totales con el empleo de servicios y proveedores mexicanos de prendas de vestir más eficientes, y textiles estadounidenses más competitivos. La productividad aumenta a medida que crece la industria de México, estimulando la competitividad de las empresas textiles de EE.UU. y de la industria mexicana. Por consiguiente, tanto EE.UU. como México continuarán mejorando su posición competitiva a través de una integración más estrecha de la industria. Con la concesión del trato TLCAN a los países de la ICC, puede promoverse igualmente la competitividad con respecto a Asia.

6. *Hasta que se aplique la paridad TLCAN a los países de la ICC, las únicas labores relacionadas con las prendas de vestir que se realicen en la región seguirán siendo las labores de montaje.* Si se otorga ahora la paridad TLCAN a esos países, se les concede un período de varios años para beneficiarse de un comercio más libre, al igual que a México. La paridad TLCAN crearía incentivos para desarrollar otros tipos de labores productivas relacionadas con las prendas de vestir. El paso de las labores de montaje a una industria más integrada en la región, ofrece la oportunidad para el desarrollo económico y social de los países de la ICC. En la actualidad, las operaciones de montaje les reportan muy pocos beneficios.

## Notas

<sup>1</sup> La presente investigación fue desarrollada con el apoyo del INTAL a fin de contribuir a la tramitación de legislación sobre el tema en el Congreso de Estado Unidos.

<sup>2</sup> No obstante, aún se está considerando una propuesta separada para facilitar a Nicaragua y Honduras el alivio de la carga de la deuda.

<sup>3</sup> Véase Hinojosa-Ojeda *et al* [1996] y [1999], así como los trabajos de Hinojosa-Ojeda, Raúl y Antonio Yunez-Naude [1999].

<sup>4</sup> Este resultado "estático" pretende medir tan solo los efectos directos de una reducción arancelaria y no pretende representar el impacto de un escenario "dinámico" más realista basado en un crecimiento de la productividad y en una expansión macroeconómica mejorados.

<sup>5</sup> Datos de [www.ita.doc.gov/industry/otea/usfith/top80cty](http://www.ita.doc.gov/industry/otea/usfith/top80cty) (Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de EE.UU.). Los tres productos seleccionados eran las únicas categorías de prendas de vestir que figuraban entre las 20 principales exportaciones de los países a EE.UU.

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que no existe un acuerdo formal de integración económica que abarque toda Asia y que sea comparable con la Unión Europea o el TLCAN. A excepción del acuerdo de libre comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations* - ASEAN), que se encuentra todavía en la fase inicial, la integración económica de Asia está regida por flujos de inversiones privadas, comercio y tecnología, que obedecen a oportunidades del mercado más que al trato preferencial de los socios regionales.

<sup>7</sup> Fuente: Departamento de Comercio de EE.UU. Posiciones de las inversiones directas en 1997, <http://www.bea.doc.gov/bea/ai/0798dip/maintext.htm>

## ***Bibliografía***

BALDWIN, RICHARD. "On the Measurement of Dynamic Effects of Integration". *Empirica*, 20 (2). 1993.

BEHAR, JAIME. "Economic Integration and Intra-industry Trade: The Case of the Argentine-Brazilian Free Trade Agreement", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 29. Junio, 1991, pp.527-552.

BELASSA, BELA. *Trade Liberalization among Industrial Countries: Objectives and Alternatives*. Nueva York : McGraw-Hill. 1967.

BROCK, PHILIP Y TURNVSKY, STEVEN. "The Growth and Welfare Consequences of Differential Tariffs", *International Economic Review*, 34 (4). Noviembre, 1993.

BROWN, DRUSILLA; DEARDORFF, ALAN Y STERN, ROBERT. "A U.S.-Mexico-Canada Free Trade Agreement: Sectoral Employment Effects and Regional/Occupational Employment Realignments in the United States", en: National Commission for Employment Policy, *The Employment Effects of NAFTA: Recommendations and Background Studies*, Informe Especial N° 33. Octubre, 1992.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE - CBO (Oficina Presupuestaria del Congreso). *Estimating the Effects of NAFTA: An Assessment of the Economic Models and Other Empirical Studies*. Washington D.C. : CBO. 1993.

CORDEN, W. MAX. "Economies of Scale and Customs Union Theory", *Journal of Political Economy*, 80. Mayo-Junio, 1972, pp. 465-75. Reeditado en: *International Trade Theory and Policy: Selected Essays of W. Max Corden*. Washington D.C. : Edward Elgar. 1992.

CORNELIUS, WAYNE, "From Sojourners to Settlers: The Changing Profile of Mexican Immigrants to the United States", en: Jorge Bustamante, et. al. (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*. Stanford, CA : Stanford Press. 1992, pp. 155-195.

COX, DAVID Y HARRIS, RICHARD. "North American Free Trade and its Implications for Canada: Results from a CGE Model of North American Trade", en: U.S. International Trade Commission – USITC, Publicación 2508. Mayo, 1992, pp. 139-166.

EDWARDS, SEBASTIAN. "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America", Documento de Trabajo N° 4772. National Bureau of Economic Research (NBER). 1994.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Direction of Trade Statistics*. Washington, D.C. : FMI. 1997.

FFRENCH-DAVIS, RICARDO. "Economic Integration in Latin America", en: Seiji Naya, et. al. (eds.), *Lessons in Development*. San Francisco : International Center for Economic Growth (ICEG). 1989, pp. 157-180.

GLEWWE, PAUL Y DE TRAY, DENNIS. "The Poor in Latin America During Adjustment", *Living Standards Measurement Study* (LSMS), Documento de Trabajo N° 56. Washington D.C. : Banco Mundial. 1989.

HINOJOSA-OJEDA, RAUL Y MCCLEERY, ROBERT. "U.S.-Mexico Interdependence, Social Pacts and Policy Alternatives: A Computable General Equilibrium Approach", en: Jorge Bustamante, et. al. (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*. Stanford, CA : Standford Press. 1992, pp. 113-154.

\_\_\_\_\_. ET. AL. "Regional Integration Options for Central America and the Caribbean After NAFTA", *North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 6 (2). 1996.

\_\_\_\_\_. ET. AL. *The National and Local Employment and Earnings Impacts of North American Integration After NAFTA*, monografía. Center for North American Integration and Development, UCLA. 1997.

\_\_\_\_\_.; LEWIS, JEFFREY D. Y ROBINSON, SHERMAN. "¿Simón Bolívar vuelve a cabalgar? Hacia una integración entre el TLCAN, el MERCOSUR y la Región Andina", *Integración & Comercio*, Año 1, N° 1. Buenos Aires : BID/INTAL. Enero-Abril, 1997.

\_\_\_\_\_. ET. AL. "Regional Integration Among Unequal: a CGE Model of NAFTA and the Central American Republics", *North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 10 (1). 1999, de próxima aparición.

\_\_\_\_\_. Y YUNEZ-NAUDE, ANTONIO (eds.) "Regional Integration in Greater North America: Computable General Equilibrium Analyses", *North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 10 (1). 1999, número especial de próxima aparición.

JONES, RONALD. "Co-movements in Relative Commodity Prices and International Capital Flows: A Simple Model", *Economic Inquiry*, 27. Enero, 1989, pp. 131-41.

KEHOE, TIMOTHY. "Modelling the Dynamic Impact of North American Free Trade", en: USITC, Publicación 2508. Mayo, 1992, pp. 249-276.

LEE, DAVID. "Western Hemisphere Economic Integration: Implications and Prospects of Agricultural Trade", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 77. Diciembre, 1995, pp. 1.274-1.282.

LEVY, SANTIAGO Y VAN WIJNBEGEN, SWEDER. "Transition Problems in Economic Reform: Agriculture in the Mexico-US Free Trade Agreement", en: USITC, Publicación 2508. Mayo, 1992, pp. 301-357.

LUSTIG, NORA, ET. AL. *North American Free Trade*. Washington D.C. : The Brookings Institution. 1992.

MCCLEERY, ROBERT. "U.S. Attitudes toward Regional Integration: Interests and Perspectives", en: Shoji Nishijima y Peter Smith (eds.), *Cooperation or Rivalry? Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*. Boulder, Co. : Westview Press. 1996, pp. 52-75.

\_\_\_\_\_. "A Note on the Estimation of Scale Economies and their Use in Modeling Free Trade Agreements", *Kobe Economics and Business Review*, Vol. 38. 1993.

\_\_\_\_\_. "An Intertemporal, Linked, Macroeconomic CGE Model of the United States and Mexico Focussing on Demographic Change and Factor Flows", en: USITC, Publicación 2508. Mayo, 1992, pp. 369-442.

\_\_\_\_\_ Y SHOJI NISHIJIMA. "Regional Trade Groupings and the National Interest of Japan and the United States", Documento de Trabajo N° 9. Center for Iberian and Latin American Studies, Universidad de California, San Diego (UCSD). Noviembre, 1995.

MEADE, J. *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam : North Holland. 1955.

ROBINSON, SHERMAN, ET. AL. "Agricultural Policies and Migration in a U.S.-Mexico Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis", en: USITC, Publicación 2508. Mayo, 1992, pp. 455-514.

RODRIK, DANI. "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34. Marzo, 1996.

VINER, J. *The Customs Union Issue*. Nueva York, NY : Carnegie Endowment for International Peace. 1950.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION - USITC. *Economy-wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico*, Publicación 2508. Washington D.C. : USITC. Mayo, 1992.

# Colombia y el TLCAN

*Maurizio Bussolo<sup>1</sup> y David Roland-Holst<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> FEDESARROLLO y Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

<sup>2</sup> James Irvine, Mills College, EE.UU. y Center for Economic Policy Research (CEPR), Londres.

## *Resumen*

*Este trabajo presenta una visión general de las más recientes reformas en la política económica de Colombia así como también un breve análisis sobre los potenciales efectos de estas reformas sobre los flujos comerciales del país. De esta manera, se montó el escenario para desarrollar el principal objetivo de este trabajo: una evaluación de equilibrio general preliminar de los efectos económicos en el hipotético caso que Colombia pasara a integrar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los resultados indican que tal acuerdo, llamado aquí TLCAN+, tendría implicancias significativas para Colombia aunque sus efectos serían muy limitados para los miembros actuales del TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México. Esto surge intuitivamente del tamaño y la proximidad de las economías participantes, pero los ajustes sectoriales y laborales que deberían hacerse en Colombia son complejos y sería difícil anticipar los resultados a través de un análisis agregado, de equilibrio parcial o heurístico. En términos generales, Colombia sería un importante beneficiario de un acuerdo TLCAN+, pero los ajustes derivados intensificarían las pautas tradicionales de las ventajas comparativas de esta economía y, ante la falta de otras políticas coordinadas, podrían debilitar la modernización y el crecimiento sustentable. Estos resultados tienen implicancias para muchos de los aspirantes a ingresar al TLCAN, pero no deben generalizarse con demasiada libertad. Se debe evaluar cada posible ingreso mediante el mismo análisis empírico detallado que se propone para el caso de Colombia.*

## *I. INTRODUCCIÓN*

La firma del acuerdo comercial regional TLCAN y los resultados positivos recientes registrados en el caso del MERCOSUR crearon expectativas acerca de la posibilidad de una integración económica de las Américas aún más amplia. En diciembre de 1994, los presidentes de treinta y cuatro países americanos se reunieron para discutir la posibilidad de crear en el año 2005 un ALC del Hemisferio. En 1996, se formuló nuevamente esta idea durante el transcurso de una reunión similar en Cartagena, Colombia.<sup>1</sup>

Entre la variedad de acuerdos regionales posibles, aquellos que presentan un interés particular para Colombia involucran la unión del Pacto Andino y el MERCOSUR, o una extensión hacia el Sur del TLCAN.

Mientras que los beneficios de la liberalización comercial multilateral son actualmente aceptados de manera incondicional, no ocurre lo mismo con los acuerdos bilaterales o regionales. La principal objeción se refiere a la posibilidad que el desvío de comercio pueda superar a la creación de comercio. Además, se debe señalar que, en el contexto de la liberalización del comercio, los resultados agregados son relativamente fáciles de predecir. La eliminación de distorsiones en las importaciones a través del incremento de las ventajas comparativas y la expansión comercial, promueve una mayor eficiencia y aumenta el bienestar. Los ajustes estructurales por los que atraviesan las economías son más inciertos pero, dado que las reformas de políticas comerciales generalmente crean ganadores y perdedores, podría ser importante para su sustentabilidad en el largo plazo contar con alguna información sectorial detallada *ex ante* acerca de los posibles resultados. De hecho, los resultados sectoriales son esenciales para el análisis del ajuste estructural real y las redistribuciones que tienen lugar como respuesta al cambio de política. Dado que son los sectores individuales los que buscan la protección con respecto a las importaciones, el ingreso real agregado u otros métodos de medición del cambio equivalentes no juegan un papel decisivo en la formulación de políticas comerciales. Para poder implementar reformas sostenibles, es de crucial importancia contar con información detallada de los ajustes sectoriales y otras ganancias y pérdidas que no pueden discernirse en el nivel agregado.

Por estas razones, el enfoque preferido para evaluar el posible ingreso de Colombia a un acuerdo regional de comercio o, por cierto, cualquier cambio de política similar, consistiría en un análisis empírico detallado que se base en un modelo de Equilibrio General Computable (EGC). Este modelo tiene dos ventajas importantes para los formuladores de políticas. En primer lugar, permite una apreciación más precisa y oportuna de las potenciales ganancias y pérdidas y de su implicancia como ayuda para la negociación y el ajuste. En segundo lugar, esta clase de soporte analítico puede facilitar en gran medida la formulación de políticas internas coordinadas para limitar las pérdidas y comprender más acabadamente las ventajas del comercio más liberal.

El principal objetivo de este trabajo es ofrecer una especie de análisis cuantitativo sobre el acceso de Colombia al TLCAN. Con el propósito de determinar los efectos de este acuerdo regional, se utilizó un modelo multisectorial de EGC que cubre cuatro países. Los resultados indican que ocurrirán ajustes sustanciales en el caso que Colombia acceda al pacto regional existente, aunque estos ajustes generalmente estarán limitados a dicho país. Desde una perspectiva comercial, el acceso de Colombia tiene más un carácter de expansión que de desvío, aún cuando los ajustes derivados intensifiquen las tradicionales pautas de ventaja comparativa para esta economía y, ante la falta de otras políticas coordinadas, puedan debilitar la modernización y el crecimiento sustentable.

El análisis cuantitativo que presenta este trabajo se suma a una literatura bastante extensa sobre evaluación de política comercial.<sup>2</sup> Muchos estudios se concentraron directamente en la región latinoamericana<sup>3</sup> y este trabajo contribuye a dicho cuerpo de investigación mediante la determinación de alternativas para Colombia y el diseño de restricciones cuantitativas, que habían sido pasadas por alto en anteriores análisis.

Un objetivo adicional de este trabajo es hacer conocer el curso de la política comercial reciente de Colombia y los flujos de comercio relacionados. Este objetivo es de utilidad para poner en perspectiva el subsiguiente modelo de simulaciones y ayudar a interpretar sus resultados.

Se debe agregar también que, aunque la factibilidad política de un acuerdo regional de comercio entre el TLCAN y Colombia es bastante baja en la actualidad, el

análisis que se presenta en el trabajo obedece a varias razones, que sólo se mencionan en la sección introductoria, y se desarrollan luego más acabadamente. Primero, el TLCAN es el socio comercial más importante de Colombia, tanto como fuente de sus importaciones como destino de sus exportaciones. Segundo, el reciente énfasis en la integración regional con socios del Sur (Pacto Andino, México, MERCOSUR), aunque tenga sentido político, no es muy convincente desde un punto de vista económico. Los mercados del Sur son aún muy pequeños y la idea de "regionalismo abierto" que parece motivar estos acuerdos Sur-Sur, parece una desviación a nivel regional de la estrategia de protección a la industria naciente. Aún cuando algunos análisis económicos recientes han revalorizado esta estrategia de desarrollo,<sup>4</sup> varios factores pueden debilitar su efectividad en América Latina. Entre ellos, se pueden citar el alto costo de la mano de obra, niveles de calificación relativamente bajos y una política de inversión pública no demasiado clara y precisa. Finalmente, el estudio de una integración económica con el Norte, aunque hipotética, puede ser un útil ejercicio de aprendizaje que ayude a reorientar la estrategia y las prioridades de la política comercial colombiana.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera: La próxima sección presenta una breve visión general de las medidas de política comercial más sobresalientes adoptadas por el gobierno de Colombia. También detalla la evolución más reciente de los flujos del comercio colombiano. La tercera contiene un resumen de las características más importantes de este modelo. A continuación sigue la descripción de la base de datos del modelo y las fuentes utilizadas para su construcción. Concluye esta sección un examen preliminar de la información crucial utilizada para calibrar el modelo EGC y complementa el análisis de la segunda sección. La cuarta sección muestra las simulaciones y los resultados del modelo EGC y, en la última, se dan a conocer algunas breves conclusiones.

## *II. POLÍTICA COMERCIAL Y FLUJOS DE COMERCIO RECIENTES EN COLOMBIA*

### **POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA**

A principios de la década de los años noventa, Colombia tenía los niveles arancelarios más altos de la Región Andina (36,6% contra 17% de Venezuela, 9,8% de Bolivia, 32,8% de Ecuador y 32,1% de Perú). El modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones mostraba sus serias limitaciones al mismo tiempo que disminuía la tasa de crecimiento.

El bajo nivel de competencia del mercado interno, protegido por altos aranceles, tuvo varias consecuencias. Aumentó la estructura monopólica (u oligopólica) de las industrias nacionales; infló sus márgenes de ganancia provocando efectos adversos sobre la distribución de ingresos; expandió el alcance y el tamaño de las actividades de tipo rentístico; los altos costos de las importaciones también redujeron la competitividad internacional de los productos internos creando un sesgo antiexportador implícito; finalmente, los altos aranceles dieron lugar a una fuerte dependencia del gobierno con respecto a la recaudación de esos impuestos, agregando así problemas de imprevisibilidad e inestabilidad.

En 1990, la situación cambió de manera dramática como consecuencia de la elección del presidente Gaviria. La nueva administración se encontró en una posición favorable para modificar la política de comercio colombiana y, al mismo tiempo, toda su estrategia de desarrollo. El país poseía suficientes reservas internacionales como para permitir una disminución de los aranceles y de otros impuestos vinculados al comercio exterior, y el bajo nivel del peso, que garantizaba protección suficiente para la industria nacional, hizo que esta reducción fuera políticamente factible.

Los primeros objetivos de la nueva política, con buen criterio llamada "Apertura", fueron los siguientes. En primer lugar, estimular el crecimiento. Una reasignación de recursos orientada hacia usos más productivos y acompañada del debilitamiento de la estructura oligopólica de las industrias nacionales tenía como objetivo la creación de nuevas oportunidades para el crecimiento. Esa tendencia se profundizó por el incremento de los flujos de capitales privados. El segundo objetivo era aumentar la igualdad. La especialización de la economía colombiana en industrias intensivas en el empleo de mano de obra debería haber ayudado para lograr este objetivo. Además, una política de comercio más clara debería haber disminuido las actividades de tipo rentístico y sus efectos negativos sobre la distribución de ingresos. Finalmente, la nueva estructura de flujos de importación y exportación debería haber ayudado a Colombia a integrar su economía con las economías del continente americano, o incluso con los mercados globales.

Las principales medidas del proceso de liberalización fueron la eliminación de las restricciones cuantitativas (alcanzada hacia noviembre de 1990)<sup>5</sup> y la reducción de aranceles. Este proceso se llevó a cabo en dos fases. En primer lugar, se implementó un programa de reducción del nivel arancelario promedio, del 36% al 16% en el curso de cuatro años, junto con la reducción simultánea de la dispersión. Este esquema no funcionó dado que al comienzo los importadores no estaban convencidos del compromiso del gobierno y redujeron sus importaciones. Estos problemas de credibilidad e inseguridad eventualmente forzaron al gobierno a reducir de manera drástica los niveles arancelarios hacia fines de 1991 (reforma *shock*, no gradual). Esta medida terminó con las dudas y ayudó a aumentar los flujos de importaciones que compensaron las pérdidas en la recaudación arancelaria (ésta representaba el 30% del presupuesto estatal). Como resultado final se logró un nivel de arancel promedio del 11%.

El paquete de políticas "Apertura" no sólo afectó a los impuestos al comercio sino que también incluyó otros ajustes. Estos ajustes iban desde la regulación de cuestiones comerciales, tales como el anti-*dumping* o cualquier otro tipo de competencia desleal, hasta la reforma institucional, tal como la creación de un nuevo Ministerio de Comercio Exterior<sup>6</sup> independiente, hasta la celebración de tratados comerciales internacionales. Se visualizó a este último punto como un medio para ganar acceso a los mercados para las exportaciones de Colombia, una forma de promover la economía nacional por el lado de la oferta. El primer paso consistió en acordar un ALC con Venezuela, en 1991, y la revitalización contemporánea del Pacto Andino. Colombia firmó otro ALC con Chile, en 1993, y el Tratado del Grupo de los Tres con México y Venezuela, en 1994. También en 1994 se alcanzó un acuerdo con la CARICOM. Mientras tanto, EE.UU. y la Unión Europea recompensaron los esfuerzos que hacía el país para luchar contra las actividades del tráfico de drogas mediante concesiones comerciales unilaterales. Colombia se veía a sí misma como un posible futuro integrante del TLCAN.

En los últimos años, el gobierno prácticamente revirtió estas políticas. Se puso énfasis en la reciprocidad para todas las futuras negociaciones. Uno de los principales resultados consistió en la implementación de un Arancel Externo Común (AEC) en el Pacto Andino, que entró en vigencia a partir de febrero de 1995. No obstante, se incluyeron muchas excepciones en bienes de capital, materias primas y agricultura. Transcurrido un corto tiempo, estas excepciones se convirtieron en una fuente de conflicto entre los miembros del pacto. Se continuó con la política de integración regional pero se cambió de dirección. La negociación con el MERCOSUR pasó a ser la más importante. Esta debía ser una negociación entre bloques: el Pacto Andino y el MERCOSUR, lo que provocó demoras administrativas e institucionales. Como resultado, no se ha progresado mucho en este tema. Además, el TLCAN perdió importancia a raíz de los problemas relacionados con la droga y la crisis del peso mexicano.

Esta sección ilustra brevemente el comportamiento reciente de los flujos comerciales de Colombia. La composición geográfica y sectorial de estos flujos aparece de manera tal que se puede hacer una evaluación muy elemental de la política comercial en la década de los años noventa. La siguiente información es también muy útil para explicar algunos de los resultados de la simulación que aparecen más adelante.

Se considera, en primer lugar, la composición geográfica. En modalidad de síntesis, sólo se analizan las exportaciones e importaciones con nueve socios comerciales: EE.UU., la UE, Venezuela, Ecuador y Perú (como principales socios del Pacto Andino), Chile, México, Brasil y Argentina (como principales socios del MERCOSUR).

Se deben considerar dos características fundamentales en los gráficos del Anexo II. En primer lugar, (considérense los gráficos 1 y 2), entre los principales socios comerciales de Colombia los países desarrollados son los que tienen más peso: EE.UU. alcanza una importancia del 50% y, en segundo lugar, como resultado directo de la "Apertura" y de los acuerdos bilaterales con el Sur, los flujos de importaciones y exportaciones parecen desviarse hacia el Sur de manera casi uniforme en toda la región.

Esa segunda característica aparece claramente al analizar el gráfico 3 donde surge que Venezuela, Ecuador, Chile y México muestran tasas de crecimiento de las importaciones por encima del promedio (la columna total representa el promedio), y que los tres primeros países tienen una tasa de crecimiento superior a la de EE.UU. y la UE. Lo mismo sucede, y es aún más sorprendente, con las exportaciones. También es posible observar que la tasa de crecimiento de las exportaciones necesita algún tiempo para alcanzar a la tasa de crecimiento de las importaciones. Esta demora algunas veces causa problemas a los formuladores de políticas: las economías se ajustan lentamente. La literatura sobre la respuesta de oferta es, sin embargo, bastante firme: un esfuerzo creíble y duradero para aumentar el precio de la oferta de los bienes exportables (esta es la consecuencia directa de una política de liberalización comercial) es recompensado por una amplia respuesta en materia de exportaciones.

Se considerarán ahora algunos temas de composición observando los gráficos 4 y 5 en los cuales por cuestión de síntesis, se muestran únicamente los dos principales socios comerciales de Colombia del Norte y del Sur. En los gráficos, la columna clasificada como % geo, mide la participación en el comercio colombiano del socio comercial en consideración.

Del análisis de estos gráficos surge claramente que las exportaciones de productos manufacturados (lo que normalmente se considera como exportaciones no tradicionales) a EE.UU. no han incrementado su peso (probablemente los únicos que lo hayan hecho son los relacionados con los productos alimenticios). Lo contrario se observa al analizar la composición de las exportaciones a los países del Pacto Andino (sólo se muestra el caso de Venezuela). En primer lugar, el peso de los productos manufacturados, además de ser mucho más alto, está incrementándose. Un sector especialmente dinámico ha sido el de los productos de la industria liviana. Este panorama no varía demasiado cuando se consideran los demás países de América del Sur.

El estudio de las importaciones (véanse los gráficos 6 y 7) muestra nuevamente una diferencia en el peso de EE.UU. con respecto a otros países, especialmente en su contribución con respecto a las importaciones de bienes de capital. Este tema es de fundamental importancia porque los bienes de capital incorporan nueva tecnología.

En conjunto, es posible inferir que negociar un mayor acceso al mercado de América del Norte debería ser la primera prioridad en la agenda de la política comercial de Colombia. Aunque recientemente se ha prestado más atención a la expansión hacia el Sur

del continente, el TLCAN y EE.UU. en particular, siguen siendo el principal mercado para las exportaciones y proveedor de bienes de capital cruciales. La idea de desarrollar un mercado regional con el Sur de América sin una mayor e inmediata integración con países más desarrollados, a la que últimamente han llamado regionalismo abierto, puede tener algún atractivo pero al mismo tiempo muestra severas limitaciones. En primer lugar, tal como aparece en las cifras precedentes, el mercado del Sur es aún muy pequeño. En segundo lugar, trasladar al nivel regional del Sur la idea de protección a la industria naciente puede ser peligroso por dos razones fundamentales: los altos costos de la mano de obra y los niveles de calificación relativamente bajos. Estos factores pueden impedir un crecimiento exitoso liderado por las exportaciones al estilo del Este de Asia. Sin embargo, tal como se indica más arriba, el comercio Sur-Sur ha experimentado en realidad algún crecimiento. Puede surgir la posibilidad de expandir las exportaciones no tradicionales. El próximo paso de este análisis<sup>7</sup> debe ser una evaluación más clara de la estrategia antes mencionada así como de las herramientas que aquí se proponen para implementarla.

### III. EL MODELO DE EGC Y LA BASE DE DATOS PARA EL TLCAN+

Esta sección presenta una breve descripción del modelo de equilibrio general computable (EGC) y de la base de datos utilizada para simular los efectos en la asignación de recursos y el bienestar que provocaría el ingreso de Colombia a un área de libre comercio (ALC) junto con Canadá, EE.UU. y México. Aquellos lectores interesados en conocer más detalles sobre este tema, pueden solicitar un anexo técnico que se encuentra disponible a tal efecto.

#### EL MODELO DE EGC

El modelo de EGC para cuatro países se basa en un núcleo de tres países, que se ha utilizado en el pasado para varios tipos de evaluación del TLCAN.<sup>8</sup> Al igual que la mayoría de los modelos comparativos estáticos, multisectoriales y que comprenden a toda la economía que se utilizan hoy en día, simula una asignación de recursos, orientada por los precios, en los mercados de *commodities* y factores. Mantiene información detallada sobre precios sectoriales, producción, comercio, consumo y utilización de factores en un marco coherente, que también explica agregados tales como ingresos, empleo e ingresos fiscales. Este modelo difiere de las especificaciones de EGC convencionales de dos importantes maneras. En primer lugar, es un *modelo de cuatro países detallado y completo*, donde la oferta interna, la demanda y el comercio bilateral de EE.UU., Canadá, México y Colombia son totalmente endógenos a un nivel de agregación de 19 sectores.

El alcance de los ajustes de precios, al igual que el volumen y las pautas de creación y desvío de comercio, son factores importantes para determinar los efectos últimos en la asignación de recursos y el bienestar de una política de comercio multilateral. Una segunda característica importante del modelo es que trata tales respuestas en el marco de la liberalización comercial del ALC. El modelo utiliza especificaciones de producto diferenciadas para la oferta y la demanda de *commodities* comercializables. En cada sector de cada país, la demanda interna incluye bienes que se diferencian por origen (bienes internos, importaciones provenientes de cada país socio del ALC, e importaciones provenientes del resto del mundo). Estos bienes son agregados en un solo bien de consumo, tanto para uso intermedio como final, empleando una forma *non-nested* funcional de elasticidad constante de sustitución (CES). Esta especificación permite la sustitución de orígenes como respuesta a las modificaciones de la política comercial y de los tipos de cambio. La demanda para los 19 bienes agregados en cada país se modela utilizando un sistema de gasto lineal

(*linear expenditure system* - LES). También en lo que respecta a cada sector de cada país la producción interna se distribuye empleando una forma funcional de elasticidad constante de transformación (*constant elasticity of transformation* - CET) entre destinos diferenciados (el mercado interno, las exportaciones a cada socio del ALC, y exportaciones al resto del mundo). Esta especificación permite la sustitución entre destinos en respuesta a modificaciones de la política comercial y del tipo de cambio. Juntas, las dos especificaciones comerciales mencionadas anteriormente, constituyen la diferenciación de productos por país de origen y de destino, dando cabida al comercio intra-industrial.<sup>9</sup> En este caso, los cuatro países mantienen entre ellos 12 pares de flujos comerciales de 19 sectores, regulados por 12 sistemas de precios endógenos (importaciones y exportaciones entre EE.UU.-Canadá, EE.UU.-México, Canadá-México, EE.UU.-Colombia, Canadá-Colombia, y México-Colombia). Con respecto al resto del mundo (RdM), cada país enfrenta esquemas de suministro de importaciones y de demanda de exportaciones, lo que lleva a un total de cuatro sistemas de precios adicionales (importaciones y exportaciones entre EE.UU.-RdM, Canadá-RdM, México-RdM y Colombia-RdM).<sup>10</sup>

La producción tiene lugar bajo retornos a escala constantes empleando formas funcionales de elasticidad constante de sustitución, y todos los mercados son perfectamente competitivos. En cada mercado de producto interno, los precios están normalizados por un índice de precios numerario fijo ponderado por la composición básica de la demanda final sectorial. Para las cuentas externas, los tipos de cambio del RdM se presumen flexibles mientras las balanzas comerciales son fijas.

El modelo EGC se calibró con una matriz de contabilidad social (*social accounting matrix* - SAM) estimada para América del Norte y Colombia de 1992 que se analiza más adelante con mayor detalle. La calibración de este modelo a la SAM se basó en un conjunto de parámetros de comportamiento equivalentes a los descritos en Reinert, Roland-Holst y Shiells [1994b] y empleando elasticidades de sustitución *non-nested* entre fuentes de importación estimadas por Shiells y Reinert [1993]. El modelo también incluye elasticidades específicas por país para Colombia adaptadas de estudios recientes.<sup>11</sup>

## LA BASE DE DATOS "SAM"

La fuente central de información para este trabajo fue una matriz de contabilidad social (SAM) de 1992 para Canadá, EE.UU., México y Colombia. La construcción de la SAM de 1992 comenzó con la transformación de las cuentas nacionales de cada país, correspondientes a 1992, en cuatro SAM macroeconómicas separadas. La SAM macroeconómica canadiense fue construida mediante el "mapeo" de la información macroeconómica que presentaban dos fuentes (*Statistics Canada* [1993a y 1993b]) dándole el formato de una matriz. La SAM macroeconómica de EE.UU. se construyó transformando las cuentas de la Renta y Producto Nacionales de EE.UU. (*National Income and Product Account* - NIPA) y dándoles un formato de matriz. Para la SAM macroeconómica de México se utilizaron datos de la OCDE [1992], el Banco de México [1993], el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [1992], y el Fondo Monetario Internacional [1993]. Finalmente, la SAM macroeconómica de Colombia se construyó utilizando datos de fuentes oficiales.<sup>12</sup>

A continuación, las SAM macroeconómicas individuales se unieron en una SAM macroeconómica integrada para los cuatro países. Este proceso se llevó a cabo en tres etapas. Primero, se convirtieron las SAM macroeconómicas de Canadá, México y Colombia a dólares de EE.UU. de 1992, utilizando promedios anuales de tipos de cambio de mercado del Fondo Monetario Internacional [1992]. Segundo, se sumaron los flujos comerciales entre los cuatro países a la SAM multi-país y se restaron de la cuenta corres-

pondiente al resto del mundo. La información sobre los flujos de comercio se tomó del Fondo Monetario Internacional [1992]. Se ajustó el comercio total mexicano para tener en cuenta el comercio de la maquila utilizando datos del Banco de México [1993], dado que estas actividades no se reflejaban en las cuentas nacionales mexicanas antes de 1992. Tercero, se agregaron los flujos de servicios de factores y los flujos de capital entre los cuatro países, realizando las correspondientes sustracciones de la cuenta del resto del mundo. La información sobre estos flujos se tomó del Departamento de Comercio de EE.UU. [junio 1992] y de *Statistics Canada* [1993b].

Las cuentas sectoriales detalladas se construyeron mediante la desagregación en 19 sectores de las líneas y columnas de las cuentas de *commodities* de las SAM macroeconómicas de los cuatro países. Las cuentas desagregadas incluyen el valor agregado del trabajo, el valor agregado de la propiedad, los impuestos indirectos al comercio, los impuestos al valor agregado (para México y Colombia), la demanda interna final, las importaciones, las exportaciones y las transacciones entre industrias. Para realizar este trabajo, se utilizaron las cuentas de insumos y productos de *Statistics Canada* de 1990, las cuentas de insumos y productos del Departamento de Trabajo de EE.UU. de 1987, las cuentas de insumos y producto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de 1989 para México, y las cuentas de insumos y productos de 1992 para Colombia.

Los flujos de comercio sectoriales se estimaron utilizando datos de 10 dígitos SA (Sistema Armonizado) en el caso de EE.UU. y datos de 10 dígitos CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional) y datos nacionales oficiales para los cuatro países. Dicha información se obtuvo, en el primer caso, del Departamento de Comercio de EE.UU. (*U.S. Department of Commerce* - USDOC) y de las cintas de datos de la Oficina del Censo; en el último caso, se obtuvo de las cintas de datos y las estadísticas nacionales de las Naciones Unidas. Para estimar el comercio sectorial dentro de América del Norte, se utilizó la información sobre importaciones provenientes de estas cintas de datos. Los aranceles canadienses se estimaron mediante el uso de los datos de insumos y productos de 1990; los aranceles de EE.UU. se estimaron a través de la información del USDOC, los aranceles mexicanos por medio de datos presentados en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [1993], y los aranceles colombianos se estimaron a través de datos provistos por fuentes oficiales.

En los cuadros 1 y 2 se muestran algunos datos esenciales sobre la estructura económica y los niveles de protección de los países incluidos en el modelo.

Esta información sobre la estructura general de la producción y el comercio facilitará la comprensión de los resultados de la simulación que se informan más adelante.

El primer cuadro presenta información estructural sobre EE.UU. y Colombia.<sup>13</sup> Las diferencias entre estas dos economías aparecen muy claramente al analizar dicho cuadro: EE.UU. tiene un sector primario relativamente pequeño y una gran participación de los servicios en la producción bruta, mientras que el 54% de la producción bruta de Colombia proviene de los sectores primario y de productos manufacturados. El comercio de EE.UU. representa el modelo típico del comercio intra-industria: véase la participación exacta de las importaciones y las exportaciones en los sectores de bienes de capital (sectores 11 y 12). Las exportaciones de Colombia, a la inversa, están concentradas en los sectores primarios y de industria liviana. Cuatro sectores (Agricultura, Minería, Productos Alimenticios y Textiles) representan casi tres cuartos del total de las exportaciones colombianas. Las importaciones también están concentradas en los productos manufacturados y aparece también una dependencia sobre los bienes de capital. Las columnas denominadas  $V/V_k$  miden la relación entre el valor agregado del trabajo y del capital, lo que da la medida de los retornos al trabajo con respecto a los retornos al capital. En general, se puede esperar que los secto-

res capital intensivos muestren cifras menores, tal como es el caso de la Electricidad y los Servicios Financieros en EE.UU. o la Minería en Colombia. Los valores promedio más altos en el caso de EE.UU. que en el de Colombia se corresponden intuitivamente con los retornos más altos para el trabajo en el país del Norte. Las cuatro últimas columnas del cuadro 1 muestran las exportaciones de Colombia según la región de destino. Tal como se señaló anteriormente (véase gráfico 2), EE.UU. es el mercado más importante, con su demanda concentrada en los sectores primarios. Canadá y México representan mercados muy pequeños para los productos colombianos.

Una apreciación clara de las barreras al comercio existentes debería ser el punto de partida de cualquier evaluación sobre la liberalización económica regional. Las simulaciones del modelo de EGC, que se ilustran más adelante, están en realidad basadas en la eliminación de distorsiones en los precios equivalentes *ad valorem* en contra de las importaciones. Estas distorsiones se originan en los aranceles y también en una amplia variedad de otras restricciones a las importaciones.

El cuadro 2<sup>14</sup> informa sobre estas distorsiones, separadamente, tanto en el caso de las barreras no arancelarias (BNA) como en el caso de los aranceles. Las BNA incluyen restricciones cuantitativas reales e implícitas (contingentes), requerimientos de contenido, reglas de origen y medidas de supervisión tales como los requerimientos de registro y de inspección. Este cuadro muestra que la protección arancelaria de EE.UU. es relativamente baja, pero cuando se consideran las BNA, las distorsiones en las importaciones aumentan significativamente.

En la versión actual del modelo, debido a la información limitada, las BNA del TLCAN en contra de los productos colombianos están en un plano de igualdad con respecto de aquéllas en contra del resto del mundo.<sup>15</sup> La última columna muestra la estructura arancelaria de Colombia derivada de las tasas de recaudación arancelaria de la SAM en el año base. El promedio de toda la economía es bastante bajo, aunque alguna dispersión aparece en las tasas. No obstante, no se deberían esperar efectos de ajuste estructural muy significativos por la simple eliminación de esta protección aún existente.<sup>16</sup>

#### IV. SIMULACIONES Y RESULTADOS

Esta sección presenta una interpretación detallada de dos de los muchos experimentos de simulación que se llevaron a cabo con el modelo TLCAN+, descrito en la sección anterior. Los escenarios de políticas, que se estudian en esta oportunidad, enfrentan dos casos: la implementación del TLCAN original (cuyo resultado final aún hoy sólo puede ser estimado), y la liberalización de los cuatro países. En ambos casos, se analiza la eliminación de la protección nominal junto con las distorsiones en los precios inducidas por las BNA. En las dos situaciones de liberalización, cada socio comercial mantiene su protección vigente con respecto al resto del mundo.<sup>17</sup> Los resultados de este trabajo indican que los cuatro países podrían obtener ganancias si tuvieran relaciones comerciales más liberales, también muestran que cada economía podría experimentar cambios significativos en sus pautas comerciales y de utilización de los recursos nacionales. Las diferencias entre el TLCAN y el TLCAN+, sin embargo, son mucho más significativas para el nuevo integrante, Colombia, ya que indican que los cuatro países tienen pautas comerciales anteriores, que son complementarias y minimizan los efectos de desvío, y esto reduciría las ventajas de los integrantes actuales. Los resultados se presentan en tres etapas: se comienza con una descripción de los experimentos, luego sigue un análisis de los resultados agregados en varios experimentos y termina con un análisis sectorial detallado de los resultados para el caso de Colombia.

Un modelo de simulación empírico con este nivel de detalle puede generar cantidades de resultados que constituyen un obstáculo para una exposición detallada. Esta sección proporciona solamente una visión general de los principales efectos cualitativos agregados que produciría el ingreso de Colombia al TLCAN. El primer grupo de resultados contrasta las estimaciones de la liberalización del TLCAN de tres países con los efectos incrementales que produciría el ingreso de Colombia al grupo.<sup>18</sup> El escenario básico del TLCAN se describe en otros trabajos, y se invita al lector interesado en conocer detalles a dirigirse a ellos (véase, por ejemplo, Reinert y Roland-Holst [1995b]). Es suficiente por el momento decir que simula una convención TLCAN de base muy liberal, que implica la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias bilaterales de los tres países observadas en el año base. El segundo experimento, el TLCAN+ o la inclusión del ingreso de Colombia, es igual con la excepción que incluye la eliminación por parte de Colombia de los aranceles vigentes.<sup>19</sup>

El cuadro 3 presenta los resultados del TLCAN básico, que también han estudiado otros autores y por lo tanto no se discutirán aquí en detalle. Más allá de los países miembros en el Experimento 1, cabe señalar que Colombia en realidad se beneficia con la creación del TLCAN aún cuando ha sido excluida de él. Este resultado no es del todo sorprendente dada la magnitud de los efectos del ingreso entre sus tres socios comerciales, pero puede provocar confort a otros vecinos que optaron por permanecer afuera de los acuerdos regionales. Por ejemplo, se espera que la creación de comercio generalmente supere al desvío de comercio. Aun cuando Colombia experimente una pequeña disminución en sus exportaciones a raíz de la creación del TLCAN, el acceso a bienes intermedios importados más económicos parece estimular ligeramente el empleo interno, de donde surgen modestos beneficios para el bienestar. Los resultados del TLCAN para Colombia son muy pequeños en cualquier caso y no deben generalizarse.

Los dos rasgos más sobresalientes de los resultados agregados del TLCAN+ son los beneficios importantes para Colombia y la diferencia insignificante aunque positiva que implica para los integrantes actuales. Ambos resultados coinciden con lo esperable intuitivamente. Colombia tiene una fuerte orientación hacia afuera y necesariamente se beneficiará de manera importante a partir de un mayor acceso al mercado de América del Norte. Debe señalarse que las ganancias de Colombia provienen de un incremento del acceso a dicho mercado, dado que su protección inicial contra las importaciones de América del Norte es bastante baja. Las magnitudes absolutas y relativas de las ganancias de Colombia son más pequeñas que las de sus tres socios comerciales porque su economía es más pequeña y por las participaciones comerciales que existen en América del Norte. Canadá y México tienen niveles de dependencia comercial más altos que los otros dos y, de tal modo, gozan de mayor estímulo relativo como consecuencia de la liberalización.

Al igual que EE.UU., Colombia experimenta un aumento del tipo de cambio real. Esta es una consecuencia directa del cierre de los mercados externos: con una balanza comercial fija, un crecimiento más alto de las importaciones que de las exportaciones tiene que ser nivelado con un aumento del tipo de cambio real. Aunque los recursos colombianos están distribuidos de manera más eficiente después de la liberalización y, a partir de allí, se pueden producir más bienes exportables con los mismos recursos, para poder pagar mayor cantidad de importaciones y nivelar la cuenta comercial se produce algún incremento. La siguiente es otra forma de ver este proceso de ajuste. Después de reducir la protección, los importadores del TLCAN se encuentran con precios más bajos para los productos provenientes de Colombia (mucho más económicos para alguno de ellos; véase el cuadro 2). En consecuencia, aumentan su demanda y esto crea incentivos para producir más bienes ex-

portables dentro de Colombia. Las condiciones de producción aquí dependen de la sustitución de la producción interna ineficiente por importaciones y de las trabas a la oferta de factores primarios. Si los factores son fijos, tal como en la especificación corriente, con un stock de capital fijo y una oferta de empleo con tendencia al alza, sólo es posible una expansión limitada antes que suba el costo de los recursos internos. Dado que el tipo de cambio real básicamente representa este costo de los recursos internos, su aumento es una consecuencia directa de la presión de la demanda del TLCAN sobre los recursos colombianos.

Los beneficios de la participación en el TLCAN son muy fuertes, según estos resultados, si se analiza el ingreso del nuevo integrante, aunque esta conclusión no debería generalizarse para otras economías que sean estructuralmente más parecidas a la de los países participantes (particularmente México). Aparentemente, el patrón de las exportaciones y las importaciones colombianas con respecto a la región, son complementarias con el comercio bilateral intrarregional, de manera que el ingreso de Colombia sólo causaría un desvío neto relativamente pequeño.

## RESULTADOS DETALLADOS

En esta sección, se discuten con gran detalle los efectos del ingreso de Colombia al TLCAN. Estos ajustes pueden ser muy útiles para otros países que aspiren a ingresar en dicho acuerdo regional. El cuadro 4 presenta los cuatro principales componentes sectoriales de la oferta y la demanda en el caso del TLCAN+, medidos como variaciones en términos porcentuales y del valor base real.

Un rasgo sobresaliente de este cuadro es que registra variaciones mucho más amplias que aquéllas del cuadro 3. Esta es una característica bastante común de estos modelos. También indica por qué los costos de las reformas comerciales pueden ser bastante altos para los formuladores de políticas: los perdedores están generalmente más organizados y pueden armar una coalición con facilidad y bloquear una reforma. El patrón general de ajuste estructural que surge es, con bastante lógica, un estímulo para las exportaciones de bienes primarios y textiles, y para las importaciones de bienes de capital y químicos. Ambas tendencias son compatibles con la intensificación de patrones comerciales anteriores de Colombia, particularmente con respecto a EE.UU. El incremento de las importaciones es más parejo en todas los sectores, en gran parte debido a las ganancias por ingresos netos y a la suba del tipo de cambio real.

Los ajustes en las exportaciones son, por el contrario, un poco más diversificados. Y son absolutamente compatibles con el modelo neoclásico y con la teoría de Ricardo sobre ventajas comparativas. La economía de Colombia, desde el punto de vista del TLCAN (y de EE.UU. especialmente) es fundamentalmente un proveedor de materias primas: café y petróleo. Los sectores en auge son, en realidad, la Agricultura, la Minería y los Textiles. Estos sectores continúan siendo el motor que genera divisas extranjeras, y todo indica que continuarán siéndolo en el futuro según las actuales tendencias internas y regionales, previniéndose que sólo puede ocurrir una aceleración con el advenimiento de las preferencias comerciales de América del Norte.

También se observa una especie de "*Dutch disease*" (Enfermedad Holandesa) en acción, donde el valor en aumento de los ingresos por exportaciones origina flujos comerciales que provienen de sectores no comercializables, tales como los servicios. Para aclarar este punto, se debe analizar la primera columna del cuadro 4 y la estructura económica y comercial colombiana del cuadro 1. En este último cuadro, el petróleo (que abarca la mayor parte del sector de *Minería*) representa el 8% de la producción bruta y el 32% de todas las exportaciones, con el 47% de ellas dirigiéndose hacia el mercado de EE.UU. Cuando se eliminan las barreras, se produce una fuerte alza en la demanda por parte de EE.UU. de

la minería colombiana. El cuadro 1 muestra también que este sector está entre los más capital intensivos de Colombia. Para poder expandirse, el sector Minería requiere más capital y, dado que se trata de algo fijo, la única fuente de capital es aquella liberada por los sectores contratantes (sectores no comercializables tales como los servicios y otros sectores relativamente capital intensivos tales como el papel, los químicos y los productos no metálicos). Puede suceder que esto no sea suficiente y, en consecuencia, el precio del capital aumente, provocando una suba del tipo de cambio real. El incremento del tipo de cambio real también daña otras exportaciones: Colombia se encuentra inmersa en una situación del tipo de "*Dutch disease*".

El cuadro 5 presenta el efecto del acuerdo TLCAN+ sobre los flujos comerciales. Las variaciones en las importaciones (como cambio porcentual con respecto al año base) aparecen a lo largo de las líneas, mientras que las diferencias en las exportaciones pueden verse a lo largo de las columnas. El panel izquierdo del cuadro 5 expone estos efectos sobre las exportaciones e importaciones totales mientras que los otros dos paneles ilustran los casos especiales de los sectores de *Minería* y *Textiles*. Un rasgo surge con claridad: el comercio dentro de la región registra un gran incremento. Sin embargo, también se registra alguna expansión en el caso de los flujos con el resto del mundo, lo que significa que la creación de comercio claramente predomina sobre el desvío de comercio. La única excepción parece registrarse en el caso de las importaciones de Colombia. Debe señalarse que tanto Colombia como México expanden fuertemente sus flujos bilaterales en el campo de la minería al igual que sus exportaciones hacia EE.UU. En realidad, puede surgir alguna competencia entre estos dos proveedores latinoamericanos para el mercado de EE.UU. En Colombia, el sector de *Textiles*, una industria más madura e integrada, no registra ningún desvío de comercio provocado por una liberalización más amplia.

En conjunto, los efectos expansionistas del TLCAN+ están concentrados en los sectores primarios de Colombia. Puede esperarse su extensión a un espectro más amplio desviando el énfasis de la política industrial y de desarrollo hacia niveles de educación promedio más altos, así como también mediante las externalidades del crecimiento endógeno por la aceleración de las importaciones de tecnología.<sup>20</sup> De manera más simple, el acceso al TLCAN confiere a Colombia una intensificación de sus pautas tradicionales de ventaja comparativa. Estas pautas no parecen ser las que llevarán al país a las más altas y continuas trayectorias de crecimiento si no se combinan con la coordinación de políticas que fomenten un mayor desarrollo del capital humano y una modernización económica de base más amplia. Esta es una enseñanza probablemente muy importante para un gran grupo de aspirantes a ingresar al TLCAN.

## V. CONCLUSIÓN Y AMPLIACIONES

Las vínculos comerciales más articulados incorporados al acuerdo del TLCAN son en la actualidad un hecho real. La implementación del acuerdo, sin embargo, aún está en proceso, y llevará años conocer acabadamente sus efectos últimos sobre los países miembros y las demás economías de la región. Mientras tanto, estudios empíricos tales como este trabajo, pueden dilucidar las fuerzas básicas en curso y proveer la base para analizar otras iniciativas Norte-Sur de liberalización comercial. Se han realizado muchas evaluaciones sobre la liberalización comercial norteamericana abarcando la totalidad de la economía, pero ésta busca embarcarse en la apreciación de las mayores implicancias del regionalismo de América Latina. Mediante la utilización del ingreso de Colombia al TLCAN como punto de partida, se pretendió determinar los efectos de un acuerdo TLCAN+ tanto para los miembros originales como para el nuevo integrante.

Con un modelo de EGC calibrado para una SAM detallada de cuatro países, los resultados que se obtuvieron indican que las relaciones comerciales de América del Norte son relativamente fuertes frente al ingreso al bloque comercial de una economía más distante y estructuralmente complementaria como Colombia. Mientras que Colombia parece gozar de beneficios sustanciales por medio del TLCAN+, la mayoría de las ganancias para los miembros del acuerdo original se mantienen y cuando varían generalmente es para mejor. En otras palabras, el ingreso de Colombia parece ser más expansivo que contractivo para los actuales socios de América del Norte.

Las ventajas para Colombia de su ingreso del TLCAN, sin embargo, podrían tener como contrapartida negativa la intensificación de las pautas tradicionales de las ventajas comparativas de ese país. Esta reacción es típica de la orientación pasiva hacia afuera, pero Colombia ya ha demostrado que comprende este dilema en sus recientes experimentos reformistas. Aún es importante resaltar, sin embargo, que es poco probable que la apertura de mercados por sí sola lleve al país a una importante trayectoria de crecimiento sustentable. Las reformas externas deben coordinarse con políticas internas de formación e inversión del capital humano que fomentan las externalidades del crecimiento y la modernización. La mejor manera de formular dichas políticas es sobre la base de la mayor cantidad posible de trabajo empírico de la misma naturaleza que el presente. Un modelo completamente dinámico que tome en cuenta tanto la inversión como las decisiones y políticas sobre la educación sería el instrumento de análisis apropiado; su construcción y empleo queda para una futura investigación.

## Notas

<sup>1</sup> *Nota del Comité de Dirección:* La continuidad de la etapa preparatoria del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tuvo su punto de inflexión en la II Cumbre de las Américas en cuyo marco los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países del Hemisferio decidieron formalizar el lanzamiento de las negociaciones, el cual se hizo efectivo a partir de septiembre de 1998.

<sup>2</sup> Para un estudio brillante, aunque no muy reciente, ver Shoven y Whalley [1984].

<sup>3</sup> Para ejemplos ver Flores [1997], Hinojosa-Ojeda, Lewis y Robinson [1995, 1997a y b], y Harrison, Rutherford y Tarr [1997].

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, el estudio del Banco Mundial [1993] sobre el Milagro del Este de Asia.

<sup>5</sup> Debe señalarse que algunas barreras no arancelarias (BNA) aún existen, y que recientemente se han introducido unas nuevas.

<sup>6</sup> El principal mandato de este nuevo ministerio era fomentar la integración de Colombia en la región y en el ambiente internacional. El Instituto de Comercio Exterior dejó de ser el instituto que emitía licencias para la importación para transformarse en un foro de discusión y corrección de prácticas comerciales desleales. Otras transformaciones dirigidas a estimular las exportaciones y difundir información afectaron al Banco de Comercio Exterior. Asimismo, se establecieron Proexport Colombia y los Puntos de Información Comercial.

<sup>7</sup> Con el claro propósito de evaluar todas las alternativas de políticas comerciales potenciales para Colombia, se debería construir un modelo que incluyera a todos los socios comerciales de Colombia. Sin embargo, por las razones que se explican en el texto, se ha limitado aquí el análisis a los socios del norte.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Reinert y Roland-Holst [1995] y Reinert, Roland-Holst y Shiells [1993, 1994a y b].

<sup>9</sup> Una introducción a esta clase de especificación comercial puede verse en de Melo y Robinson [1989]. La presencia de comercio intra-industrial puede modificar los resultados de los modelos simples interindustriales tales como los efectos Stoper-Samuelson. Un ejemplo puede verse en Reinert y Roland-Holst [1995].

<sup>10</sup> Las elasticidades de demanda de exportaciones y de suministro de importaciones del RdM han sido estimadas por los autores para Estados Unidos, y en cada caso, para los ajustes debidos a las presentes agregación sectorial y magnitud del comercio, la presunción del efecto país chico parece ser sostenible. Se ha extendido este razonamiento a Canadá, México y Colombia y, por lo tanto, los sistemas de precios del RdM son esencialmente exógenos.

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Arango, Hernández, Gracia y Ramírez [1997]. Información paramétrica detallada por parte de los autores se encuentra disponible a pedido.

<sup>12</sup> La nueva SAM colombiana, mucho más detallada que la base de datos del TLCAN+, se describe con mayor detalle en Bussolo, Correa y Prada (de próxima publicación).

- <sup>13</sup> La misma información está disponible sobre Canadá y México a pedido.
- <sup>14</sup> Esta tabla proviene de Reinert, Roland-Holst y Shiells [1994b]; los datos sobre Colombia se obtuvieron de fuentes oficiales.
- <sup>15</sup> En el caso de unos pocos sectores (tales como la Minería) se introduce una excepción a esta estimación preliminar.
- <sup>16</sup> Algunas BNA se adoptaron en Colombia y se introducirán a la brevedad en el análisis.
- <sup>17</sup> Es posible que, al armonizar la protección del Resto del Mundo (RdM), se alteren los resultados que aparecen aquí, pero dichas políticas no están en este momento bajo consideración.
- <sup>18</sup> Para mayor conveniencia, se asume que el último acontecimiento tiene lugar simultáneamente con la creación del TLCAN original, evitando de esta manera temas de secuencia y tiempo que no son apropiados, en ningún caso, para este modelo comparativo estático.
- <sup>19</sup> Actualmente, el modelo no incluye ninguna BNA en el caso de Colombia por limitaciones en la información.
- <sup>20</sup> Ver Collado, Roland-Holst y van der Mensbrugghe [1995] para un análisis de estos fundamentales temas humanos en un contexto regional.
- <sup>21</sup> Ver, por ejemplo, Katz y Summers [1989].
- <sup>22</sup> Esto es equivalente a una suma fija de impuestos o deducciones.

## Anexo I

### ESPECIFICACIONES DEL MODELO DE EGC TLCAN + COLOMBIA

Un modelo de Equilibrio General Computable (EGC) para cuatro países fue utilizado para realizar todos los experimentos detallados anteriormente. Este Anexo proporciona una descripción más completa del modelo, cuyas principales características se señalaron en la tercera sección.

El modelo TLCAN + Colombia es un modelo calibrado de equilibrio general (EGC) para cuatro países donde la oferta interna, la demanda y el comercio bilateral para EE.UU., Canadá, México y Colombia son completamente endógenos. La segunda dimensión esencial del modelo es la desagregación de *commodities* (o sectorial). Esta versión incorpora 19 sectores. El propósito de la descomposición de las *commodities* es captar los rasgos esenciales del ajuste estructural del TLCAN y Colombia en términos de producción interna, demanda, uso de factores y flujos comerciales.

#### PRODUCCIÓN

Al igual que muchos modelos de equilibrio general aplicado, el modelo del TLCAN + Colombia descompone la estructura de producción en una serie de decisiones *nested* que permiten un amplio margen de posibilidades de sustitución entre varios insumos. El gráfico 8 muestra una descripción gráfica de la estructura de producción *nested*.

El máximo nivel de la estructura de producción descompone la decisión de producción entre insumos agregados y un complejo agregado compuesto por capital y el valor agregado del trabajo. También existe la posibilidad de alguna sustitución entre insumos intermedios y valor agregado, para los fines de este trabajo se presume que la elasticidad de sustitución es cero o, en otras palabras, que el valor agregado siempre está mezclado con los insumos intermedios en proporciones fijas. También se supone que todos los insumos intermedios se consumen en proporciones fijas entre ellos, aunque es posible la sustitución entre bienes intermedios internos e importados.

El siguiente nivel de la estructura de producción descompone el complejo de valor agregado en demanda de trabajo agregado, por un lado, y capital, por el otro.

#### CONSUMO

En el caso de cada hogar, hay un único consumidor representativo que distribuye el ingreso disponible entre varias *commodities*. El modelo utiliza una extensión del familiar sistema de demanda del consumidor Stone-Geary, conocido como el sistema de gasto lineal extendido (*extended linear expenditure system* - ELES). El ELES tiene varias ventajas distintivas en comparación con otros sistemas de demanda. Permite la existencia de elasticidades a los ingresos de *commodities* específicas, que pueden ser estimadas económicamente o mediante la investigación de la literatura disponible. Es fácil de calibrar e implementar y además integra la decisión de ahorrar del hogar al proceso de optimización del consumidor. En el sistema ELES, se representa al consumo como la suma de dos componentes: un mínimo para la subsistencia y una participación del ingreso super-numerario, que es el ingreso residual disponible después de restar los gastos del mínimo para la subsistencia. La presión tributaria directa sobre la economía familiar es una proporción fija del ingreso.

## OTRA DEMANDA FINAL

Hay otras tres cuentas de demanda final interna: gastos estatales, gastos de inversión y cambios en el inventario. Se supone que el gasto estatal real agregado es fijo, mientras que el gasto de inversión real agregado dependerá de la regla de cierre. Se supone que la descomposición de la demanda de *commodities* utiliza participaciones fijas en ambos casos.

## COMERCIO

El modelo usa una extensión de la conocida hipótesis *Armington* para implementar ecuaciones comerciales. El principio detrás del supuesto *Armington* es que los bienes se diferencian de acuerdo con la región de origen. En la práctica, esto significa que cada agente especifica la demanda de un bien agregado determinado (derivado, por ejemplo, de la maximización de las utilidades). Este bien es un agregado de elasticidad constante de sustitución (CES) de productos internos y de importación en cada sector. En este nivel del sistema de demanda, los agentes descomponen la demanda del bien agregado en sus componentes internos y de importación (agregados) sobre la base de los precios relativos y las participaciones de penetración (calibradas).

La oferta de exportaciones es tratada simétricamente en relación a la demanda de importaciones; es decir, se supone que los productores internos diferencian entre el mercado interno y el mercado de exportaciones. Un incremento en los precios de exportación (con relación a los precios internos), induce a los productores a desviar los recursos de producción hacia los mercados de exportación. El modelo implementa una curva de elasticidad constante de transformación (CET) para captar este supuesto.

## EQUILIBRIO

Se modeló la producción con una tecnología de retornos constantes a escala, la cual garantiza que la oferta iguale las demandas internas más la externa (de exportación) de la producción interna. Los precios de factores, los salarios y el rendimiento del capital se determinan generalmente mediante condiciones de equilibrio. En ambos mercados hay una gran variedad de posibilidades. Se presume que el capital agregado es fijo en la oferta y móvil entre los sectores. Se supone también que el trabajo es perfectamente móvil en todos los sectores, lo que implica una tasa salarial promedio única para el conjunto de la economía, suponiendo que los mercados laborales sean competitivos. Varios autores han demostrado, sin embargo, que existen diferenciales significativas y persistentes en los salarios de todos los sectores para los mismos grupos ocupacionales.<sup>21</sup> Para explicar esta situación, se calibra la distribución de los diferenciales salariales intersectoriales, los cuales se mantienen constantes durante las simulaciones.

## CIERRE

Hay tres reglas macro de cierre claves. La primera se refiere al equilibrio entre los ingresos y los gastos estatales. Para los fines de las simulaciones, se supuso que el ahorro real del estado es fijo en cada región. El instrumento que se utiliza para lograr este equilibrio es la escala tributaria a los hogares, que se desviará hacia la derecha o hacia la izquierda para garantizar el mantenimiento del equilibrio presupuestario.<sup>22</sup>

La segunda regla de cierre se refiere al equilibrio entre ahorros e inversiones. Las inversiones internas son determinadas por el *stock* de ahorro interno privado y público más el ahorro neto externo (que es exógeno).

La tercera y última regla de cierre controla la cuenta externa, en la que se presume que el saldo comercial es igual al nivel de ahorro externo. Con un ahorro externo fijo, todo ajuste pasa necesariamente por el tipo de cambio real ya que el aumento de la demanda de importaciones que sigue a la liberalización comercial debe ser financiado por un aumento de las exportaciones. Con términos de intercambio rígidos, las exportaciones sólo pueden expandirse atrayendo recursos cuyos precios relativos hayan bajado debido al ajuste estructural en otros sectores. Esto se refiere tanto a los comercializables, que están siendo desplazados por nuevas importaciones, como a los no comercializables, cuyas caídas de precios contribuyen a la caída de los costos de los recursos internos y a la depreciación del tipo de cambio real.

## I. CONJUNTOS E ÍNDICES

### Conjuntos

I	{1,...,19}	Sectores
J	{Canadá (C), México (M), Estados Unidos (U), Colombia (CO)}	Países del ALC
K	{C,M,U,CO, Resto del Mundo (R)}	Países del mundo

### Índices

$$\begin{aligned} h, i &\in I \\ j &\in J \\ k &\in K \end{aligned}$$

## II. ECUACIONES ESTRUCTURALES

### Comportamiento del consumidor

$$P_{ij}^Q C_{ij} = P_{ij}^Q \mu_{ij} + s_{ij} \left( Y_j - \sum_{i=1}^n P_{ij}^Q \mu_{ij} \right) \quad \forall i, j \quad (2.1)$$

### Tecnología de la producción

$$F_{ij} = (r_j K F_{ij} + w_j L F_{ij}) (n_{ij} / n 0_{ij}) \quad \forall i, j \quad (2.2)$$

$$V_{ij} = (X_{ij} / a_{ij}) \left[ b_{ij}^{\Phi_{ij}} w_j^{(1-\Phi_{ij})} + (1 - b_{ij}^{\Phi_{ij}}) r_j^{(1-\Phi_{ij})} \right]^{\frac{1}{1-\Phi_{ij}}} \quad \forall i, j \quad (2.3)$$

$$T_{ij} = F_{ij} + V_{ij} + \sum_{h,j} P_{hj}^Q i o_{ij} X_{ij} \quad \forall i, j \quad (2.4)$$

### Demandas de factores

$$L_{ij} = V_{ij}^{\Phi_{ij}} X_{ij}^{(1-\Phi_{ij})} b_{ij}^{\Phi_{ij}} w_j^{-\Phi_{ij}} a_{ij}^{(\Phi_{ij}-1)} \quad \forall i, j \quad (2.5)$$

$$K_{ij} = V_{ij}^{\Phi_{ij}} X_{ij}^{(1-\Phi_{ij})} (1 - b_{ij}^{\Phi_{ij}}) r_j^{-\Phi_{ij}} a_{ij}^{(\Phi_{ij}-1)} \quad \forall i, j \quad (2.6)$$

## Mercados de factores

$$\sum_i K_{ij} + \sum_i K_{Fij} (n_{ij}/n_{0ij}) = K_j \quad \forall j \quad (2.7)$$

$$w_j = w_{0j} \quad \forall j \quad (2.8)$$

## Demanda y oferta de commodities y asignación de bienes comerciales

$$Q_{ij} = \alpha_{ij} \left[ \sum_k \beta_{ijk} D_{ijk}^{(\sigma_{ij}-1)/\sigma_{ij}} \right]^{(\sigma_{ij}-1)/\sigma_{ij}} \quad \forall i,j \quad (2.9)$$

$$(D_{ijk}/D_{ijj}) = [(\beta_{ijk}/\beta_{ijj})(P_{ijj}^D/P_{ijk}^D)]^{\sigma_{ij}} \quad \forall i,j,k \quad (2.10)$$

$$X_{ij} = \gamma_{ij} \left[ \sum_k \delta_{ijk} S_{ijk}^{(\tau_{ij}-1)/\tau_{ij}} \right]^{(\tau_{ij}-1)/\tau_{ij}} \quad \forall i,j \quad (2.11)$$

$$(S_{ijk}/S_{ijj}) = [(\delta_{ijk}/\delta_{ijj})(P_{ijj}^S/P_{ijk}^S)]^{\tau_{ij}} \quad \forall i,j,k \quad (2.12)$$

## Precios de commodities

$$P_{ij}^Q Q_{ij} = \sum_k P_{ijk}^D D_{ijk} \quad \forall i,j \quad (2.13)$$

$$P_{ij}^X X_{ij} = \sum_k P_{ijk}^S S_{ijk} \quad \forall i,j \quad (2.14)$$

$$P_{ijk}^D = (1 + t_{ijk}) (1 + \rho_{ijk}) \text{er}_j PW_{ijk}^D \quad \forall i,j,k \quad (2.15)$$

$$P_{ijk}^S = \text{er}_j PW_{ijk}^S \quad \forall i,j,k \quad (2.16)$$

$$PW_{ijk}^D = \text{er}_j PW_{ijk}^S \quad \forall i,j,k \quad (2.17)$$

$$P_{ijj}^D = P_{ijj}^S \quad \forall i,j \quad (2.18)$$

$$PW_{ijR}^D = PW_{ijR}^D \quad \forall i,j \quad (2.19)$$

$$PW_{ijR}^S = PW_{ijR}^S \quad \forall i,j \quad (2.20)$$

## Equilibrio del mercado de commodities

$$Q_{ij} = C_{ij} \sum_h i o_{ih} X_{hj} \quad \forall i, j \quad (2.21)$$

$$D_{ijk} = S_{ikj} \quad \forall i, k \quad (2.22)$$

## Ingreso y recaudación tributaria

$$Y_{Lj} = w_j \sum_i [L F_{ij} (n_{ij}/n_{0ij}) + L_{ij}] \quad \forall_j \quad (2.23)$$

$$Y_{Kj} = r_j \sum_i [K F_{ij} (n_{ij}/n_{0ij}) + K_{ij}] \quad \forall_j \quad (2.24)$$

$$RT_j = \sum_i \sum_k t_{ijk} e_j PW_{ijk}^D D_{ijk} \quad \forall_j \quad (2.25)$$

$$RQ_j = \sum_i \sum_k p_{ijk} (1 + t_{ijk}) e_j PW_{ijk}^D D_{ijk} \quad \forall_j \quad (2.26)$$

$$Y_j = Y_{Lj} + Y_{Kj} + RT_j + RQ_j + \sum_i \pi_{ij} \quad \forall_j \quad (2.27)$$

## Comportamiento perfectamente competitivo

$$P_{ijj}^D = \left( V_{ij} + \sum_i P_{hj}^Q i o_{hj} X_{ij} \right) / X_{ij} \quad \forall i, j \quad (2.28)$$

## Balanza de Pagos

$$\sum_{k \neq j} \sum_i (PW_{ijk}^S S_{ijk} - PW_{ijk}^D D_{ijk}) = 0 \quad \forall_j \quad (2.29)$$

### III. DEFINICIONES DE VARIABLES Y PARÁMETROS

#### *Variables de precios*

$er_j$	Tipo de cambio en el país j
$P_{ijk}^D$	Precio comprador interno del bien i en el país j demandado por el país k
$P_{ij}^Q$	Precio comprador interno del bien de consumo compuesto i en el país j
$P_{ijk}^S$	Precio productor interno del bien i en el país j suministrado al país de destino k
$p_{ij}^X$	Precio productor interno del bien de producción compuesto i en el país j
$PW_{ijk}^D$	Precio internacional del bien i en el país j demandado desde el país de origen k
$PW_{ijk}^S$	Precio internacional del bien i en el país j suministrado al país de destino k
$r_j$	Tasa de alquiler del capital en el país j
$w_j$	Tasa salarial en el país j

#### *Variables de cantidad*

$C_{ij}$	Demanda final para bien de consumo compuesto i en el país j
$D_{ijk}$	Demanda para bien i en el país j desde el país de origen k
$K_{ij}$	Variable de capital empleado en el sector i del país j
$L_{ij}$	Variable de trabajo empleado en el sector i del país j
$n_{ij}$	Cantidad de empresas en el sector i del país j
$Q_{ij}$	Demanda final más demanda intermedia para bien de consumo compuesto i en el país j
$S_{ijk}$	Suministro del bien i desde el país j al país de destino k
$X_{ij}$	Producción interna bruta del sector i del país j

## *Variables nominales*

$F_{ij}$	Costos fijos en el sector i del país j
$RQ_j$	Rentas provenientes de cuotas en el país j
$RT_j$	Recaudación arancelaria en el país j
$T_{ij}$	Costos totales en el sector i del país j
$V_{ij}$	Costos variables en el sector i del país j
$Y_j$	Ingreso en el país j
$YL_j$	Ingreso del trabajo en el país j
$YK_j$	Ingreso del capital en el país j
$\pi_{ij}$	Ganancias en el sector i del país j

## *Parámetros estructurales y de políticas*

$a_{ij}$	Parámetro de intersección en la función de producción CES en el sector i del país j
$b_{ij}$	Parámetro de distribución en la función de producción CES en el sector i del país j
$io_{hij}$	Insumo del sector h necesario para cada unidad de producción del sector i en el país j
$K_j$	Stock total de capital en el país j
$KF_{ij}$	Capital fijo en el sector i del país j
$LF_{ij}$	Trabajo fijo en el sector i del país j

$n0_{ij}$	Número de empresas en el equilibrio meta en el sector i del país j
$PW0_{ijR}^D$	Precio internacional del bien i en el país j demandado desde el resto del mundo en el equilibrio meta
$PW0_{ijR}^S$	Precio internacional del bien i en el país j suministrado al resto del mundo en el equilibrio meta
$s_{ij}$	Participación en el consumo del bien compuesto i en el país j
$t_{ijk}$	Aranceles <i>ad valorem</i> sobre importaciones del bien i al país j desde el país k
$w0_j$	Tasa salarial en el país j en el equilibrio meta
$\alpha_{ij}$	Parámetro de intersección en la función agregada de producción CES en el sector i del país j
$\beta_{ijk}$	Parámetro de distribución en la función agregada de demanda CES en el sector i del país j desde el país k
$\delta_{ijk}$	Parámetro de distribución en la función CET del sector i en el país j al país de destino k
$\gamma_{ij}$	Parámetro de intersección en la función de asignación CET para el sector i en el país j
$\mu_{ij}$	Mínima subsistencia para el bien de consumo compuesto i en el país j
$\Phi_{ij}$	Elasticidad de sustitución entre la variable capital y la variable trabajo en la producción del sector i en el país j
$\rho_{ijk}$	Equivalente <i>ad valorem</i> de la cuota sobre las importaciones del bien i hacia el país j desde el país k
$\sigma_{ij}$	Elasticidad de sustitución entre fuentes del producto i en el país j
$\tau_{ij}$	Elasticidad de transformación entre destinos para el producto i del país j

GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1

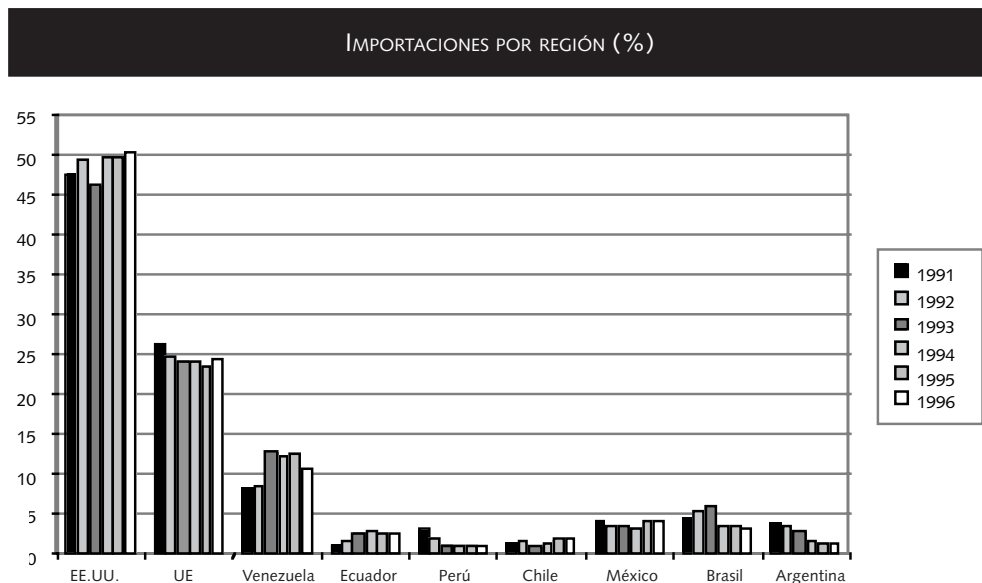


Gráfico 2

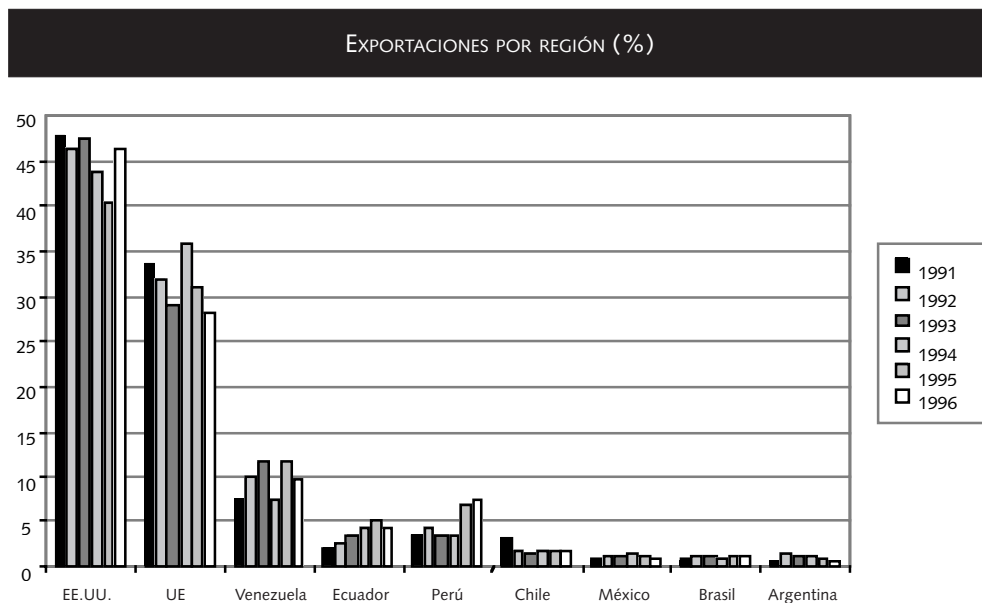


Gráfico 3

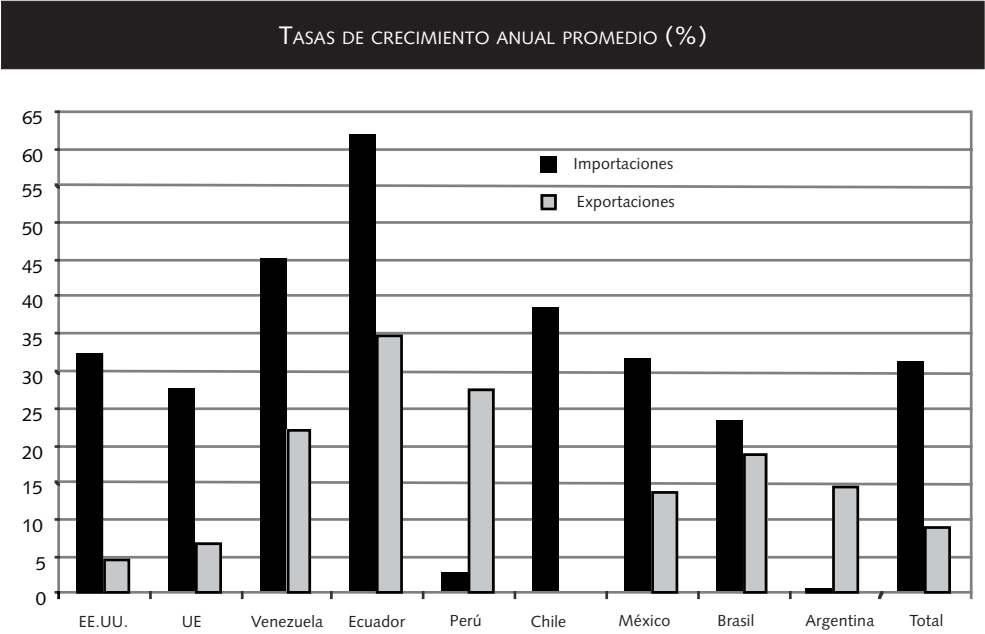


Gráfico 4

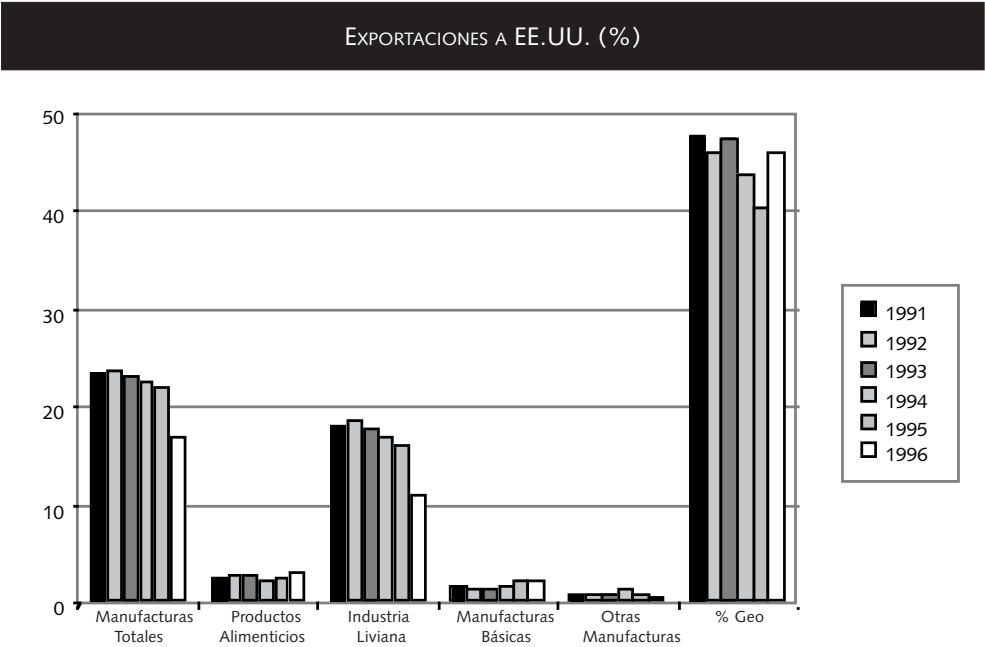


Gráfico 5

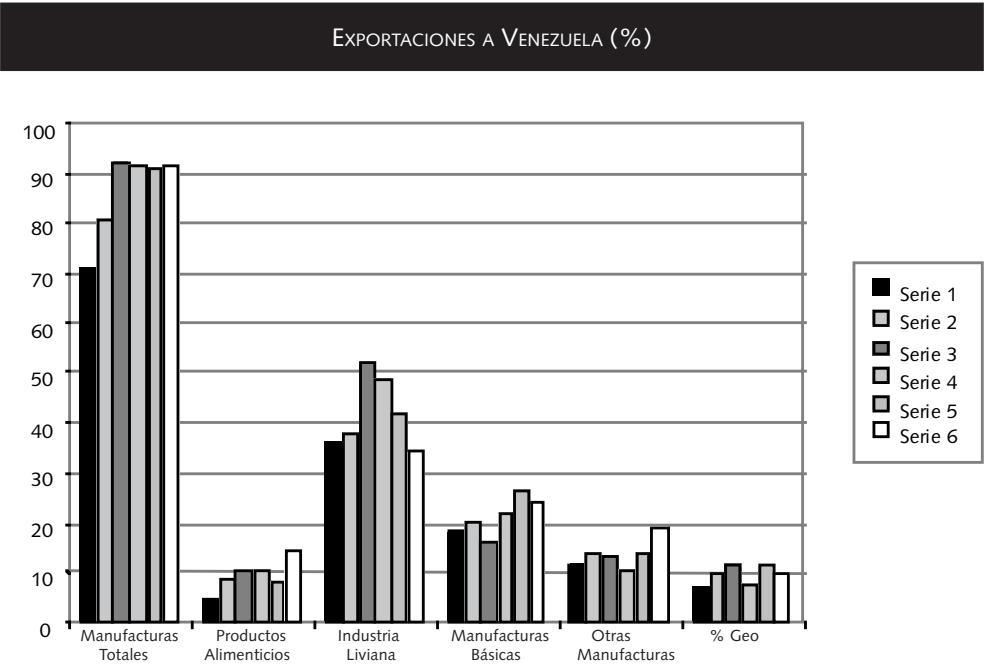


Gráfico 6

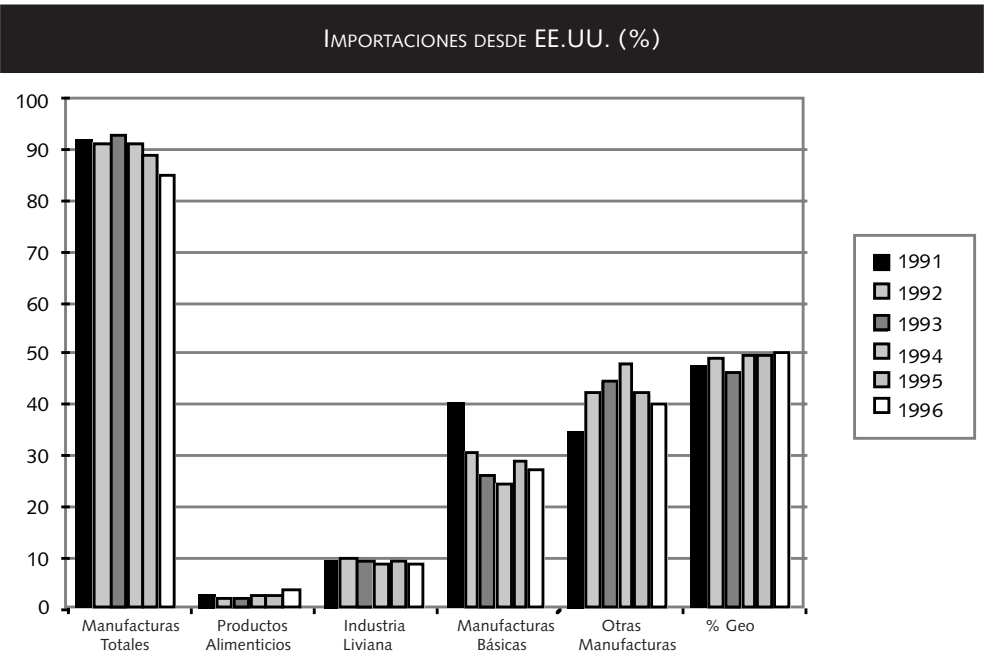


Gráfico 7

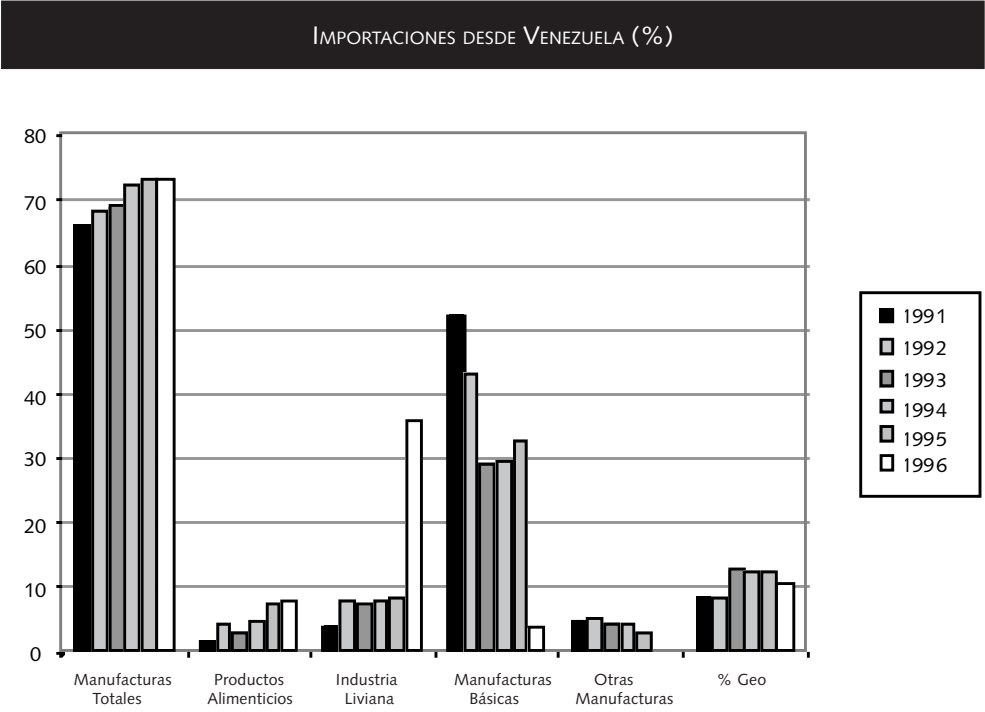
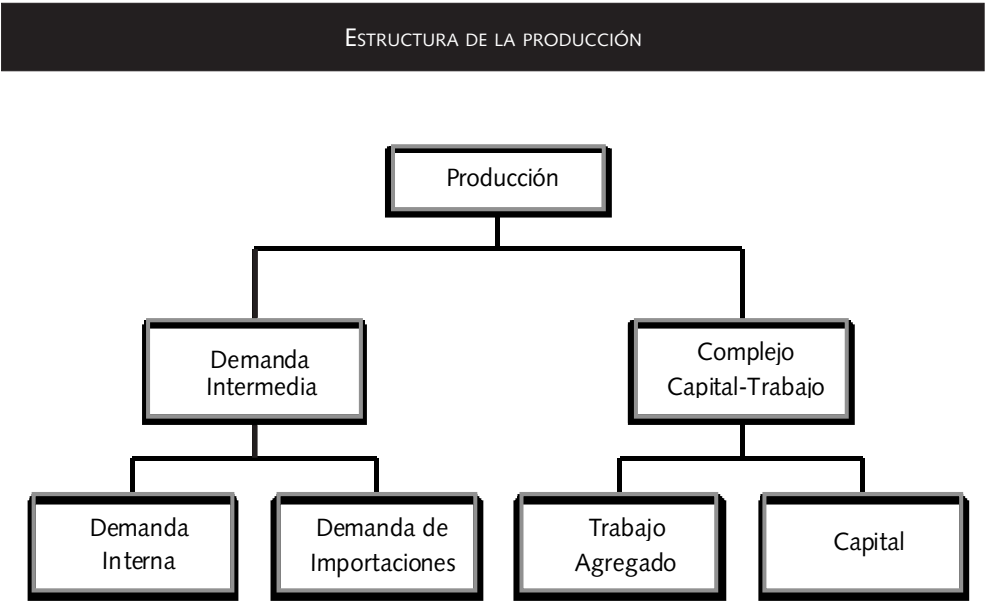


Gráfico 8



Cuadro 1

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE EE.UU. Y COLOMBIA (% SAM DEL AÑO BASE)													
		Prod. Bruto		Importaciones		Exportaciones		VI / Vk		Exportaciones de Colombia a:			
		EE.UU.	Col.	EE.UU.	Col.	EE.UU.	Col.	EE.UU.	Col.	Can.	EE.UU.	Méx.	RdM
1	Agricultura	2	12	2	5	5	11	24	74	2	36	0	63
2	Minería	3	8	10	7	3	32	46	21	0	47	0	53
	Primarios	5	20	12	13	7	43	35	53	0	44	0	55
3	Prod. Alim.	3	12	3	3	4	20	139	41	0	3	0	97
4	Bebidas	1	2	1	0	0	0	83	171	0	69	0	31
5	Tabaco	0	0	0	0	1	0	41	226	0	36	0	64
6	Textiles	2	4	8	6	2	11	576	131	1	47	1	51
7	Papel	2	2	2	3	3	2	193	53	0	22	12	67
8	Prod.Quím/Goma	4	7	6	20	10	6	153	82	0	7	3	89
9	No metálicos	1	2	1	1	1	1	314	73	2	11	2	84
10	Prod.metal y madera	4	3	8	10	6	2	1.620	142	0	20	3	76
11	Equip. N-el.	4	1	23	21	23	2	597	160	0	12	4	84
12	Equip. Transp.	4	1	15	10	15	1	370	396	0	16	1	82
13	Otr. manuf.	2	1	6	2	4	1	186	99	0	16	1	82
	Manufacturas	27	34	72	78	69	46	301	84	1	17	2	81
14	Construcción	6	5	0	0	0	0	290	59	0	0	0	0
15	Electricidad	3	2	1	0	0	0	54	46	0	0	0	0
16	Comercio	13	7	3	0	5	1	275	32	0	30	1	68
17	Transp. Com.	5	9	11	7	14	9	245	71	0	30	1	68
18	Finan./Seguros	14	7	1	1	3	1	37	61	0	30	1	68
19	Otros servicios	26	16	1	0	2	0	378	243	0	0	0	0
	Servicios	68	46	16	9	23	11	184	92	0	30	1	68
	Total	100	100	100	100	100	100	189	80	0	30	1	68

Cuadro 2

TLCAN Y TASAS DE PROTECCIÓN AL COMERCIO DE COLOMBIA																										
		Estimaciones ad Valorem de BNA												Aranceles												
		BNA EE.UU. contra:				BNA Can. contra:				BNA Méx. contra:				Arancel EE.UU. contra:				Arancel Can. contra:				Arancel Méx. contra:				
		EE.UU.	Can.	Méx.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	RdM	Col.
1	Agricultura	12	43	23	82		97	80	83	100		80		1	4	0	0		1	2	6	6		6	11	
2	Minería	66	96	90	47		7	26	84	0		26		0	0	1	0		0	0	4	5		4	9	
3	Prod. Alim.	21	22	23	54		73	54	98	80		54		2	9	3	0		3	7	7	7		7	11	
4	Bebidas	94	93	94	0		0	0	100	0		0		1	3	2	0		30	37	11	11		11	6	
5	Tabaco	81	23	11	0		0	0	100	0		0		6	6	8	0		20	30	8	8		11	3	
6	Textiles	0	50	41	52		90	55	3	0		55		7	11	13	0		13	15	8	4		8	6	
7	Papel	0	0	0	0		0	1	64	84		1		0	3	1	0		3	11	4	6		4	4	
8	Prod.Quím/Goma	4	10	4	5		0	5	2	4		5		2	2	5	0		4	10	6	7		6	8	
9	No metálicos	0	57	3	9		3	14	3	0		14		1	3	6	0		4	10	7	7		7	10	
10	Prod.metal y madera	17	27	30	26		51	30	45	0		30		1	2	3	0		4	9	8	7		7	7	
11	Equip. N-el.	3	1	9	1		0	1	14	15		1		1	4	3	0		2	4	7	7		7	5	
12	Equip. Transp.	65	4	68	57		76	61	17	0		61		0	2	2	1		1	4	7	9		7	15	
13	Otr. manuf.	2	21	24	13		12	26	1	0		26		2	4	4	0		4	7	8	6		8	9	
14	Construcción	0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	
15	Electricidad	0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	
16	Comercio	0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	6	
17	Transp. Com.	0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	
18	Finan./Seguros	0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	
19	Otros servicios	0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	
	Total	41	28	32	31		30	33	22	36		30		1	3	3	2		4	4	2	2		2	11	

Cuadro 3

RESULTADOS AGREGADOS DE LA SIMULACIÓN												
	Experimento 1: TLCAN				Experimento 2: TLCAN+				Diferencias			
	EE.UU.	Can.	Méx.	Col.	EE.UU.	Can.	Méx.	Col.	EE.UU.	Can.	Méx.	Col.
Variación Equivalente Ingresos (%)	1,34	4,73	1,78	0,08	1,36	4,74	1,78	0,91	0,02	0,01	0,01	0,83
PBI Real	1,03	6,10	3,06	0,00	1,05	6,11	3,07	0,07	0,02	0,01	0,01	0,07
Importaciones	7,93	17,43	13,38	0,33	8,00	17,46	13,41	6,44	0,07	0,03	0,04	6,11
Exportaciones	5,99	24,74	23,10	-0,10	6,12	24,77	23,14	1,17	0,13	0,03	0,04	1,27
Tasa de Cambio Real	-0,35	-0,11	4,88	0,02	-0,30	-0,09	4,91	-5,74	0,05	0,02	0,03	-5,76
Empleo (%)	1,25	5,79	3,25	0,03	1,28	5,80	3,26	0,31	0,03	0,01	0,01	0,28

Experimento 1: Eliminación de Aranceles Bilaterales y BNA para Estados Unidos, Canadá y México.  
Experimento 2: Eliminación de Aranceles Bilaterales y BNA, para los cuatro países.

Cuadro 4

AJUSTE SECTORIAL PARA COLOMBIA									
Cambios porcent. c.r. al año base					Cambios en el valor US\$ de 1992				
		Oferta Interna	Export.	Demanda Interna	Import.	Oferta Interna	Export.	Demanda Interna	Import.
1	Agricultura	-0,71	4,65	-0,41	18,37	-76	43	-42	77
2	Minería	1,25	3,27	0,43	4,54	87	92	20	26
3	Prod. Alim.	-1,34	-4,98	-0,37	7,07	-134	-85	-31	18
4	Bebidas	0,02	10,26	0,04	4,46	1	1	1	1
5	Tabaco	0,27	1,46	0,16	3,57	1	0	0	0
6	Textiles	6,97	15,73	4,34	7,12	267	157	143	33
7	Papel	-0,57	-2,77	0,19	3,99	-12	-5	4	10
8	Prod.Quím/Goma	-0,81	-5,89	0,78	5,16	-53	-31	59	81
9	No metálicos	-0,22	-1,73	0,32	5,90	-3	-2	4	6
10	Prod.metal y madera	0,19	-1,58	1,37	4,55	5	-2	43	37
11	Equip. N-el.	1,06	-2,42	3,08	5,01	23	-5	112	84
12	Equip. Transp.	4,62	0,99	6,62	10,02	69	0	148	80
13	Otr. manuf.	1,69	-3,08	3,20	5,59	9	-2	21	10
14	Construcción	0,42	0,00	0,42	0,00	18	0	18	0
15	Electricidad	0,41	0,00	0,41	0,00	7	0	7	0
16	Comercio	0,50	-5,40	0,55	7,99	35	-3	38	1
17	Transp. Com.	-0,96	-6,24	0,08	5,76	-77	-51	7	32
18	Finan./Seguros	-0,15	-6,01	0,03	5,80	-10	-6	2	6
19	Otros servicios	-0,11	0,00	-0,10	5,73	-14	0	-14	1

Cuadro 5

EFECTOS SOBRE EL COMERCIO: FLUJOS MULTILATERALES COMO PORCENTAJES DEL AÑO BASE															
Total						Minería					Textiles				
	EE.UU.	Can.	Méx.	Col.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	Col.	RdM	EE.UU.	Can.	Méx.	Col.	RdM
EE.UU.	—	24	23	8	2	—	29	36	7	1	—	27	6	8	2
Can.	33	—	89	12	9	39	—	7	10	13	7	—	7	10	6
Méx.	29	42	—	11	10	76	31	—	23	52	35	56	—	12	11
Col.	23	54	12	—	-9	23	32	22	—	-15	31	54	6	—	1
RdM	2	10	0	5	—	-2	6	-1	4	—	1	4	-1	6	—

## ***Bibliografía***

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO. *Trade Policy Review: Mexico*, 1993, Vol. I. Ginebra. 1993.

ARANGO, J. P.; HERNÁNDEZ, G.; GRACIA, O. Y RAMÍREZ, J. M. "Trade Reforms and Industrial Structure: A General Equilibrium Analysis for Colombia", mimeo. Bogotá : FEDESARROLLO. 1997.

BANCO DE MÉXICO. *The Mexican Economy 1993*. Ciudad de México. 1993.

BANCO MUNDIAL. *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. World Bank Policy Research Report series. Oxford y Nueva York : Oxford University Press. 1993.

BORRAJO, J.; BUSSOLO, M.; COLLADO, J. C.; ROLAND-HOLST, D. W. Y VAN DER MENSBRUGGHE, D. "A General Equilibrium Modeling Facility for Costa Rica", informe preparado para MIDEPLAN. Costa Rica. 1994.

BROWN, D. K.; DEARDORFF, A. V. Y STERN, R. M. "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment", *The World Economy*, Vol/año 15 N° 1, pp. 11-30. Enero, 1992.

BUSSOLO, M.; CORREA, R. Y PRADA, S. "A detailed Social Accounting Matrix for Colombia: 1994", mimeo. FEDESARROLLO. 1997.

CÁRDENAS, M. Y VÉLEZ, C. E. "Structural Reform, Labor Markets and Income Distribution in Colombia: 1989-1994", presentado en el Primer Encuentro de la Asociación Económica para América Latina y el Caribe. Ciudad de México, México. 17-19 de octubre, 1996.

COLLADO, J. C.; ROLAND-HOLST, D. W. Y VAN DER MENSBRUGGHE, D. "Latin American Employment Prospects in a More Liberal Trading Environment", en D. Turnham, C. Foy y G. Larrain (eds.), *Social Tensions, Job Generation, and Economic Policy in Latin America*. París y Washington, D.C. : OECD Development Centre y Banco Interamericano de Desarrollo. 1995.

DELORME, F. Y LESTER, J. "The Structure of Production in Ten Canadian Industries", *Empirical Economics*, Vol/año 15 N° 4, pp. 315-346. 1990.

DE MELO, J. Y ROBINSON S. "Product Differentiation and the Treatment of Foreign Trade in Computable General Equilibrium Models of Small Countries", *Journal of International Economics*, Vol/año 27 N° 1/2, pp. 47-67. Agosto, 1989.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS. *Survey of Current Business*, Vol/año 72 N° 6. Junio, 1992.

\_\_\_\_\_. *Survey of Current Business*, Vol/año 72 N° 7. Julio, 1992.

FEDESARROLLO. *Encuesta de opinión empresarial*. Varios años.

\_\_\_\_\_ y FEDERCAFE. "The Colombian Economy: Recent Performance and Perspectives", informe preparado para la Tercera Conferencia Económica Japón-Colombia. Bogotá. Setiembre, 1997.

FLORES, R. G. "The gains from MERCOSUR: A General Equilibrium, Imperfect Competition Evaluation". *Journal of Policy Modeling*, Vol/año 19 N° 1, pp. 1-18. 1997.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Direction of Trade Statistics Yearbook 1992*. Washington, D.C. 1992.

\_\_\_\_\_. *International Financial Statistics*. Washington, D.C. 1993.

FRANÇOIS, J. S. Y SHIELLS, C. R (EDS.). *Modeling Trade Policy: Applied General Equilibrium Assessments of NAFTA*. Cambridge : Cambridge University Press. 1994.

HARRISON, G. W.; RUTHERFORD, T. F. Y TARR, D. G. *Trade Policy Options for Chile: A Quantitative Evaluation*, mimeo. Washington, D.C : División de Comercio Internacional, Banco Mundial. Enero, 1997.

HINOJOSA-OJEDA, R.; LEWIS, J. D. Y ROBINSON, S. "Regional Integration Options for Central America and the Caribbean after NAFTA", *North American Journal of Economics and Finance*, Vol/año 6 N°2, pp. 121-148. 1995.

\_\_\_\_\_. *Convergence and Divergence between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration*. Working Paper Series 219. Washington, D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo. 1997a.

\_\_\_\_\_. "¿Simón Bolívar vuelve a cabalgar? Hacia una integración entre el TLCAN, el MERCOSUR y la Región Andina", *Integración & Comercio* N°1. Buenos Aires : BID-INTAL. 1997b.

HOMMES, R.; MONTENEGRO, A. Y RODA, P. *Una Apertura hacia el Futuro*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación y Fondo Nacional de Desarrollo Económico. 1994.

- HUFBAUER, G. Y SCHOTT, J. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cálculo Preliminar*. Ciudad de México. 1992.
- KATZ, LAWRENCE F. Y SUMMERS, L. H. "Can Inter-industry Wage Differentials Justify Strategic Trade Policy?", en Robert C. Feenstra (ed.), *Trade Policies for International Competitiveness*, pp. 85-124. Chicago : NBER. 1989.
- KILLINGSWORTH, M. R. *Labor Supply*. Cambridge : Cambridge University Press. 1983.
- LÓPEZ, H. *Contexto Macroeconómico Colombiano, Mercado Laboral Urbano y Retos para una Política de Empleo*. Medellín : Fundación Friedrich Ebert de Colombia. 1993.
- LORA, E. Y HENAO, M. L. "The Evolution and Reform of Labor Markets in Colombia", trabajo presentado en la conferencia "Labor Markets: Growth and Poverty in Latin America". Buenos Aires. Julio, 1995.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Economic Surveys: Mexico*. París, 1992.
- REINERT, K. A. Y ROLAND-HOLST, D. W. *The Impact of North-South Trade Liberalization on Occupational Wages and Employment: The Case of North America*. Working Paper 95-02. Michigan : Kalamazoo College, Department of Economics, Kalamazoo. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Parameter Estimates for U.S. Trade Policy*. Working Paper 95-01. Michigan : Kalamazoo College, Kalamazoo. 1995a.
- \_\_\_\_\_. *Employment and Wage Patterns Arising From North-South Trade Liberalization: The Case of North America*. Technical Paper N° 110. París : OECD Development Centre. 1995b.
- \_\_\_\_\_. "Social Accounting Matrices", en J. F. François y K. A. Reinert (eds.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press, de próxima publicación.
- REINERT, K. A.; ROLAND-HOLST, D. W. Y SHIELLS, C. R. "Social Accounts and the Structure of the North American Economy", *Economic Systems Research*, Vol/año 5 N° 3, pp. 295-326. 1993.

\_\_\_\_\_. "A General Equilibrium Analysis of North American Economic Integration", en C. R. Shiells y J. F. François (eds.), *Applied General Equilibrium Analysis of North American Free Trade*. Cambridge : Cambridge University Press. 1994a.

\_\_\_\_\_. "North American Trade Liberalization and the Role of Non-tariff Barriers", *North American Journal of Economics and Finance*, Vol/año 5 N° 2, pp. 137-168. 1994b.

SACHS, J. D. Y SHATZ, H. J. "Trade and Jobs in U.S. Manufacturing", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, pp. 1-84. 1994.

SHIELLS, C. R. Y REINERT, K. A. "Armington Models and Terms-of-Trade Effects: Some Econometric Evidence from North America", *Canadian Journal of Economics*, Vol/año 26 N° 2, pp. 299-316. Mayo, 1993.

SHIELLS, C. R. Y SHELBURNE, R. C. "A Summary of 'Industrial Effects of a Free-Trade Agreement between Mexico and the U.S.A.' by Interindustry Economic Research Fund, Inc., en U.S. International Trade Commission, *Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico*. Publicación USITC 2508. Mayo, 1992.

SHOVEN, J. Y WHALLEY, J. "Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade", *Journal of Economic Literature*, Vol/año 22 N° 3. 1984.

SOBARZO, H. E. "A General Equilibrium Analysis of the Gains from Trade for the Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement", *World Economy*, Vol/año 15 N° 1, pp. 83-100. Enero, 1992.

STATISTICS CANADA. *National Income and Expenditure Accounts*. Ottawa. 1993a.

\_\_\_\_\_. *Canada's Balance of International Payments*. Ottawa. 1993b.

# MERCOSUR: ¿Porqué la unificación monetaria tiene sentido a largo plazo?

*Fabio Giambiagi*

*Economista, Departamento Económico, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Brasil.*

## *Resumen*

*Este artículo adopta un enfoque amplio con la intención de justificar la unificación monetaria de los países del MERCOSUR como objetivo de largo plazo. Luego de exponer los riesgos de que este Acuerdo se diluya en el contexto de la probable formación de un área de libre comercio mucho más extensa, desde Tierra del Fuego hasta Alaska (el ALCA), y de hacer una analogía con la integración europea, se describen las condiciones requeridas para la adopción de una moneda única; se realizan comentarios sobre la mayor homogeneidad de las economías de la subregión; y se analiza el debate "unificación monetaria vs. dolarización". El texto concluye con la propuesta de una agenda de trabajo para el período 2000/2002. En el presente trabajo se enfatiza que, si bien la unificación monetaria no debe ser encarada como un objetivo inmediato, ella tiende a ser una consecuencia natural de los avances en el proceso de integración regional.*

*"Un mercado único, en última instancia, requiere una moneda única. Un mercado único exige una unidad de referencia en la cual el valor de los bienes, servicios y contratos financieros puedan ser expresados. En un mercado común con diferentes monedas, esa unidad no existe. Mantener las monedas nacionales implica la existencia de diferentes políticas monetarias, con diferentes tasas de inflación y el riesgo inherente a la variación de las paridades cambiarias" (Collignon, Bofinger, Johnson y De Maigret [1994] p. 88).*

*"El ALCA no será nada que no desee y apruebe Estados Unidos. El MERCOSUR será lo que sus socios quieran que sea" (Roberto Lavagna).*

## *I. INTRODUCCIÓN*<sup>1</sup>

Barry Eichengreen, reconocido como una de las mayores autoridades en cuestiones monetarias mundiales, en un trabajo realizado en mayo de 1997 sobre temas de libre comercio, se refería en *passant* a la idea de la creación de una moneda única en el MERCOSUR en los siguientes términos categóricos: "Esto no es realista bajo ningún horizonte relevante para el planeamiento de política", pues, en contraste con la intensidad de la integración europea, "es probable que nada similar ocurra en Sudamérica durante el transcurso de nuestras vidas" (Eichengreen [1997] p. 31, subrayado del autor).

Esta es la reacción que tiene en un primer momento la mayoría de las personas al encontrarse con la propuesta de unificación monetaria en el MERCOSUR. Sin embargo, si se analiza la cuestión con mayor profundidad, las conclusiones pueden ser bastante diferentes. De hecho, el propio Eichengreen escribiendo un año después, específicamente sobre el tema, bajo el llamativo título "¿MERCOSUR necesita una moneda única?", expresaba una opinión bastante diferente de aquella citada anteriormente. En ese nuevo artículo, el autor reconoce que "existe una lógica coherente de economía política por la cual los miembros de la unión aduanera podrían contemplar una moneda común" (Eichengreen [1998] p. 4) y dice, acerca de los países de la subregión, que "si ellos intentan avanzar hacia una integración profunda, entonces como sus contrapartes europeos, tendrán que contemplar también la integración monetaria" (p. 10). Más aún, después de afirmar que "la opción de la unión monetaria no puede ser descartada a priori como no factible" (p. 25), Eichengreen concluye el artículo, en claro contraste con la opinión totalmente escéptica expresada un año antes, con las siguientes palabras: "Si (la integración) evoluciona a un grado tal como para transformar al MERCOSUR en una iniciativa de integración de alcance mayor y que involucre la creación de un mercado verdaderamente único e integrado en Sudamérica, entonces las fluctuaciones de la tasa de cambio se transformarán en un factor políticamente distorsionante, por lo que la unificación monetaria se torna no solamente factible sino esencial" (p. 33, subrayado del autor).

¿Cómo se llegó a esa idea? En todo proceso de integración entre países de una subregión hay una secuencia natural a la cual se sigue y que comienza con el establecimiento de un Área de Libre Comercio (ALC), continúa con la definición de un Arancel Externo Común (AEC) frente a terceros y concluye con la formación de un mercado común. Este último se caracteriza por la constitución de un área geográfica en la cual algunos países, aun preservando sus propias leyes y organización política, armonizan sus respectivas legislaciones en una serie de áreas, coordinan sus políticas macroeconómicas y, de forma general, permiten las llamadas "cuatro libertades", que son: la libre circulación no sólo de bienes y servicios, sino también de mano de obra y de capitales. En una etapa ulterior, el mercado común puede incluir también la unificación monetaria. Europa Occidental -o, por lo menos, una buena parte de ella- después de haber recorrido a lo largo de varias décadas los pasos previos a la unificación, se encuentra próxima a ingresar en esa "cuarta etapa" de integración, representada por la unificación monetaria. Esto acontecerá cuando tenga lugar la sustitución física de las monedas nacionales de un conjunto de países por la moneda de la Unión Monetaria Europea (UME), el llamado "euro", en el año 2002.

El Tratado de Asunción, que dio origen al MERCOSUR, prevé una secuencia de eventos similar a la expuesta anteriormente, aunque no hace alusión a la unificación monetaria. De hecho, en el Artículo 1 del referido Tratado de constitución del MERCOSUR, se establece que "Los Estados Parte deciden constituir un Mercado Común, que ... se denominará 'Mercado Común del Sur' (MERCOSUR). Este mercado común implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países ...; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados ...; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte -de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales ...-" (subrayado del autor). No obstante, habiendo transcurrido algunos años desde la firma del Tratado, y de haberse definido y colocado en marcha, aunque con algunos problemas, el área de libre comercio y el AEC, se hizo muy poco -o casi nada- con relación a la formación de un mercado común.<sup>2</sup>

Esa pérdida de dinamismo de la integración regional implica dos tipos de problemas para el futuro del MERCOSUR. Primero, "... en un mundo competitivo y activo donde se disputan inversiones productivas, no avanzar o no avanzar rápidamente es retrasarse"

(Lavagna [1996] p. 2, subrayado del autor).<sup>3</sup> Y segundo, si el MERCOSUR se limita a ser un ALC con un AEC, su fuerza se verá drásticamente disminuida al establecerse el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esto es así porque, al desaparecer los aranceles en el interior de las Américas, el poder de diferenciación de la subregión en relación a los demás países será naturalmente mucho menor. En otras palabras, *para que el MERCOSUR conserve su fuerza luego del surgimiento del ALCA, deberá ser más que un área de libre comercio con un arancel externo común.*

Tomando en cuenta esos argumentos, en 1997 se inició la discusión sobre la posibilidad de establecer una moneda común para los países del MERCOSUR, a ser implementada, tal vez, en la segunda década del siglo XXI, pero para este propósito los países tendrían que empezar a trabajar con mucha antelación (Giambiagi [1997, 1998]; Lavagna y Giambiagi [1998]; Rigolon y Giambiagi [1999]). La primera mención a esa idea fue hecha en un artículo periodístico publicado en el *Estado de São Paulo*, el 8 de abril de 1997 ("Una propuesta para el MERCOSUR"), que sintetizaba un trabajo puramente académico de Giambiagi [1997]. La tesis tuvo su *momentum* políticamente, cuando fue introducida en la agenda diplomática del MERCOSUR al ser mencionada por el Presidente de Argentina, Carlos Menem, en una entrevista con la prensa, el día 27 de abril de 1997. Posteriormente, Menem volvió a referirse a la propuesta en repetidas oportunidades, con lo cual se comenzó a identificar la idea como una propuesta de Argentina. Incluso, el Gobierno argentino auspició un seminario internacional sobre el asunto, realizado en Buenos Aires en junio de 1998.<sup>4</sup> Paralelamente, las autoridades del bloque comenzaron a tratar -aunque informalmente- el tema, tras haber sido mencionado en las declaraciones de algunas autoridades argentinas.<sup>5</sup> Puede parecer algo surrealista tratar este tema con tanta antelación, pero en las consideraciones geopolíticas mundiales, tal anticipación es razonable y forma parte de la visión estratégica que tienen al respecto los países.<sup>6</sup>

Se parte del supuesto que la llamada "profundización de la integración" es el desdoblamiento natural del proceso de integración comercial e, inclusive, una forma de consolidarlo, ya que si la integración comercial no es seguida de otros esfuerzos de aproximación, el proceso corre riesgos de sufrir fisuras o también algún retroceso. En este sentido, la inexistencia de condiciones actuales para la unificación monetaria no debe ser un obstáculo para que se avance en esta dirección, considerando la necesidad de disponer de plazos largos para desarrollar una mayor aproximación entre los países.

De algún modo, este tipo de lógica también influenció la integración europea en el camino de la creación del euro, la cual fue vista como un incentivo para que los países miembros de la UME se esforzaran en avanzar en áreas en las cuales hasta entonces la cooperación y el entendimiento entre los países -pese a la larga historia de integración de Europa- dejaban mucho que desear. Esto fue reconocido por el propio Jacques Delors, uno de los mentores de la unificación monetaria: "A largo plazo, la Unión Monetaria Europea debería promover la armonización parcial de los impuestos y las políticas laborales nacionales. En otras palabras, el círculo virtuoso actualmente en desarrollo debería conducir a través de una moneda única a una mayor integración económica" (Delors [1997] p. 17, subrayado del autor).

El presente trabajo se encuentra dividido en nueve secciones. Luego de esta introducción, se comenta lo que eventualmente puede suceder con el MERCOSUR después de la posible formación del ALCA. Posteriormente, se discuten la interpretación de las raíces y la lógica que habrían guiado la propuesta de unificación europea, mediante el Tratado de Maastricht de 1992, el cual sirve de inspiración a la propuesta de unificación monetaria en el ámbito del MERCOSUR. La cuarta sección expone los requisitos que generalmente se consideran como básicos para la constitución de una unión monetaria. La quinta trata la tendencia reciente hacia una mayor convergencia macroeconómica de los países del MERCOSUR. En la

sección siguiente se comenta lo que ha cambiado desde 1997, cuando se iniciaron las primeras conversaciones informales acerca de la tesis de la unificación monetaria. A esa sección le sigue la dedicada a la defensa de la propuesta de dicha unificación, en el ámbito del MERCOSUR, como un proyecto de largo plazo para la subregión. La octava sección trata la propuesta de dolarización, diferenciándola de la unificación defendida precedentemente. Por último, se sugiere una agenda de trabajo para el período 2000-2002.

## II. EL MERCOSUR Y EL DESAFÍO DEL ALCA

En los últimos años, se registraron algunos episodios negativos para la unidad del MERCOSUR, como por ejemplo, la oposición argentina a la candidatura de Brasil a una vacante en el Consejo de Seguridad de la ONU; las críticas de prominentes líderes políticos brasileños a lo que interpretaban como una aproximación de Argentina a EE.UU. en detrimento de sus socios subregionales; la aprobación, por parte del Congreso Argentino, de una Ley impidiendo la aplicación de aranceles preferenciales al azúcar brasileño exportado a ese país; el gesto de represalia de parte de los dirigentes políticos de Brasil, a través de la iniciativa del Presidente de la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR, dando entrada a un proyecto de Decreto Legislativo prohibiendo las importaciones de trigo argentino; etc. Es poco probable que tales problemas hubiesen tenido campo fértil para proliferar si, al ocurrir, el MERCOSUR se encontrara en una fase de avances continuos como los que caracterizaron la primera mitad de los años 90. *Tales cuestiones sugieren la existencia de una "crisis de adolescencia" del MERCOSUR, el cual debería definir cuál es el futuro que pretende reservar para sí mismo.*

La sucesión de fricciones y la disminución en la disposición de realizar las concesiones propias de cualquier integración parecerían revelar la necesidad de discutir el futuro del MERCOSUR, luego de la constitución del ALC entre sus miembros y la aprobación del AEC para los cuatro países fundadores. El hecho que tuvieran lugar esas fricciones pone de manifiesto la necesidad de otorgar una especie de *upgrade* al MERCOSUR, de tal forma que deje de ser un mero acuerdo comercial y, conservando la trayectoria de profundización de la integración, se encamine hacia la constitución de un verdadero mercado común.

En cierta forma, el MERCOSUR se encuentra en una encrucijada.<sup>7</sup> Una de las posibilidades, la alternativa A, sería considerar como satisfactorio el camino recorrido y *no ir más allá de los avances obtenidos*. Frente a esto, la alternativa B consistiría en dar un *salto adelante* e identificar nuevos campos para la integración, con la ventaja subyacente de consolidar definitivamente la integración comercial.

La primera alternativa, denominada A, que implicaría asumir una actitud meramente pasiva, conlleva, sin embargo, un grave problema: *si el MERCOSUR se limitara a ser sólo un área de libre comercio con un arancel externo común, su fuerza se vería drásticamente atenuada en caso de constituirse el ALCA, ya que, al desaparecer los aranceles en el interior del conjunto de las tres Américas -del Norte, Central y del Sur- el poder de diferenciación de la subregión con relación a los demás países del continente sería naturalmente mucho menor*. Esto es, *para que el MERCOSUR conserve su fuerza luego del surgimiento del ALCA, deberá ir más allá del AEC*. O, dicho de otra forma, *si sus países miembros no son capaces de darle al acuerdo un significado más amplio que el actual, la creación del ALCA representaría, en la práctica, la muerte del MERCOSUR*. En esta primera alternativa, se tendría un bloque con escasa supranacionalidad, diluido en un área de libre comercio mucho mayor, quedando, el MERCOSUR de esta forma sin mayor poder de decisión política ante las grandes empresas multinacionales y los centros hegemónicos globales.

La segunda alternativa, B, asociada a una actitud activa, implica, a su vez, entender que el MERCOSUR aún tendría un papel importante que desempeñar, caracterizándose

como: (i) una respuesta a la cuestión sobre cual será el papel de la subregión en el contexto mundial de aquí a 10 ó 20 años; (ii) una potencia económica de nivel medio, frente a los grandes bloques del NAFTA, de la Unión Europea y de las naciones asiáticas, con una dimensión supranacional consolidada, representando una forma de poder en el nuevo escenario mundial; y (iii) una afirmación de la identidad regional, en todos sus aspectos -económicos, geopolíticos y culturales-. Esta alternativa sería mucho más ardua, por exigir negociaciones en diversas áreas y la generación de una extensa agenda de trabajos, además de la superposición con los esfuerzos diplomáticos que implicará el proceso de formación del ALCA, pero por otro lado, evitaría los riesgos mencionados en el párrafo anterior.

En esta postura activa en pro de la integración, independientemente de alcanzarse o no la formación de una moneda única como última etapa debería traducirse, en los próximos años, en pasos concretos tales como: (a) establecer mecanismos de coordinación macroeconómica entre los países, sin los cuales las trabas a la propia integración comercial intrasubregional pueden proliferar; (b) profundizar los estudios para la creación de una ciudadanía común, mediante la institución del pasaporte del MERCOSUR; (c) trabajar en conjunto entre los países de la subregión, en el sentido de armonizar la legislación tributaria, laboral y del mercado de capitales; etc.

En ausencia de esa postura más activa, como un caso extremo, con el avance de otros procesos paralelos de liberalización comercial a los que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidan eventualmente integrarse, la pregunta "¿para qué sirve el MERCOSUR?" no tendría respuesta y el bloque perdería su razón de ser. En la siguiente parte del artículo, discutiremos las condiciones necesarias para que la existencia del MERCOSUR como una unidad propia continúe teniendo sentido en el contexto del escenario mundial que se diseña para las próximas décadas.

### *III. EL PARALELO CON MAASTRICHT: UNA TAXONOMÍA DE LAS INTERPRETACIONES PARA LA VIGENCIA DE UNA MONEDA ÚNICA EUROPEA*

La fuente natural de inspiración para la propuesta de unificación monetaria en el MERCOSUR es el caso europeo, con la creación del euro, ya existente como moneda fiduciaria desde 1999 y próxima a convertirse en medio de cambio, en sustitución de las monedas nacionales, en el año 2002. Como fuera manifestado por Schweickert, Zahler y Jessen respecto del proceso de unificación europea, "el inicio temprano de la Unión Monetaria y Económica y la creación de una moneda única se constituye en una excelente oportunidad de aprendizaje para los países de América Latina y el Caribe comprometidos en esquemas de integración regional o subregional" (Schweickert, Zahler y Jessen [1997] p. 30, subrayados originales). Por lo tanto, es útil abordar la cuestión sobre cuáles han sido los elementos determinantes de ese proceso y cuál sería el paralelo que podría hacerse con los países del MERCOSUR. Hay varias interpretaciones en relación a las razones que llevaron al acuerdo en pro de la unificación monetaria consustanciado en el Tratado de Maastricht, de 1992.

En un intento por definir una especie de taxonomía acerca de la lógica que llevó a los países de Europa Occidental -o, por lo menos, parte de ellos- a manifestarse en favor de la adopción de una moneda única, se pueden identificar cuatro interpretaciones predominantes. Es importante resaltar que tales interpretaciones no son necesariamente divergentes entre sí, pudiendo ser complementarias en la medida que la unificación sea entendida como una estrategia que responde a más de una lógica. Además de los puntos que se desarrollan a continuación, naturalmente, surgen como impulsores de las decisiones de Maastricht ciertas razones teóricas que dan soporte a la unificación monetaria, tales como la reducción de la incertidumbre cambiaria y la eliminación de costos de transacción.

## SOLUCIÓN PARA LAS INCONSISTENCIAS DERIVADAS DE UNA INTEGRACIÓN INCOMPLETA

De acuerdo con esta interpretación, la unificación monetaria es la solución natural a los problemas que aparecen como consecuencia de una integración incompleta - esto es, sin integración monetaria- y una forma de mejorar la eficiencia conjunta de las economías que forman parte de un ALC. En las palabras de Giavazzi y Giovannini, "... la sobrevivencia del sistema actual de paridades fijas pero ajustables se debe adjudicar a la operación de controles de capital. Sin embargo, los controles de capital dificultan la integración financiera. Por lo tanto, la integración financiera requiere que los países europeos abandonen completamente sus realinaciones y se muevan hacia un sistema de tasas de cambio confiable y, por ende, irrevocablemente fijo. Esto constituye una unión monetaria" (Giavazzi y Giovannini [1991] subrayado del autor). Al mismo tiempo, la unificación monetaria, de forma consistente con esta visión, sería nada más que el desdoblamiento lógico del proceso de integración precedente, de ahí el principio de "*one market, one money*", enunciado por la Comunidad Económica Europea algunos años antes del acuerdo de Maastricht (ECC [1990]).<sup>8</sup>

## UNA FORMA DE EVITAR RIESGOS DE RETROCESO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Este punto de vista es sostenido, entre otros, por Collignon, Bofinger, Johnson y De Maigret: "En el largo plazo, las distorsiones en la estructura de precios relativos genera un uso inadecuado de los recursos que lleva al capital y a la mano de obra a prácticas que permanecen rentables solo mientras la inflación se acelere. Este efecto es muy dañino para el funcionamiento de la economía... Lo mismo se aplica a la inestabilidad resultante de la inestabilidad de la tasa de cambio en el Mercado Unico. La incertidumbre que impera en las relaciones de mercado basadas en diferentes monedas produce la necesidad de operaciones de protección del valor de los activos que generan una cuña distorsiva entre los precios, lo que conlleva a una mala asignación de los recursos. Un mercado integrado, donde los bienes y servicios circulan libremente y la información está fácilmente disponible, pero donde el valor de las commodities se expresa en diferentes monedas, es consecuentemente sub-óptimo y se podría desintegrar nuevamente si dichas distorsiones tornasen las ganancias de bienestar en pérdidas... Solamente con una unión monetaria económica completa y una moneda única se logrará eliminar las distorsiones de información implícitas en un *standard* multimonetario (para)...lograr un Mercado verdaderamente Unico y eficiente" (Collignon, Bofinger, Johnson y De Maigret [1994] p. 89-90, subrayados originales). Con la evolución del mecanismo de la "serpiente" europea de las paridades cambiarias en el interior de la Comunidad Económica, a fines de los años ochenta, ésta quedó en una especie de encrucijada, ya que la lógica interna de la unificación requería la abolición de los controles sobre los capitales. El problema es que esto causaría una mayor volatilidad de las cotizaciones entre las monedas europeas. Efectivamente, Europa Occidental tenía que elegir entre una flexibilización de los límites de variación entre sus monedas o la unificación monetaria. En ese sentido, hasta los críticos iniciales de la UME reconocen que "... fluctuaciones más amplias de la tasa de cambio potenciarían las dificultades del ajuste asociado con el completamiento del mercado interno Europeo. Si las industrias nacionales, que se encuentran bajo presión como consecuencia de la remoción de las barreras al comercio intra-europeo, descubren que su posición competitiva ha sido aún más erosionada por una apreciación repentina de la tasa de cambio intensificarán su resistencia a la implementación del SEA (*Single European Act*). El SEA podría ser repudiado. Únicamente en este sentido la unificación monetaria es un corolario económico lógico de factor y producto-integración" (Eichengreen [1993] p. 1321-1357, subrayado del autor).<sup>9</sup>

Esta interpretación parte de los siguientes supuestos: (i) la baja inflación es una condición favorable, a largo plazo, para el crecimiento económico; (ii) el objetivo de alcanzar y mantener baja la inflación requiere de una política fiscal y monetaria consistente; y (iii) la factibilidad de dichas políticas tiende a estar asociada a un ambiente institucional que permite aislar las decisiones de las autoridades económicas de las injerencias impuestas por el ciclo político. Por lo tanto, la UME sería una forma de que los países del acuerdo "aten sus manos" ("*tying one's hands*"), sirviendo incluso como "coartada" para la adopción de medidas coyunturales impopulares, en la medida que la "culpa" por las mismas recayera sobre un agente externo al país -el Banco Central de la Europa unificada-. Esto equivale, de algún modo, a "exportar" la credibilidad del Bundesbank alemán hacia el resto de los países que, junto con Alemania, conformarían el espacio monetario unificado. Este punto de vista es defendido, entre otros, por Giavazzi y Pagano [1988], en este caso, antes del Tratado de Maastricht; y por Sandholtz [1993]. Con relación al refuerzo de credibilidad conferido a las respectivas políticas nacionales dirigidas a combatir la inflación -entendidas como la mejor base para el crecimiento a largo plazo- este último considera que "... los gobiernos europeos favorecieron la Unión Monetaria Europea porque ésta les brindaría el nivel de credibilidad más alto posible;... la unión monetaria sería más creíble que la fijación del tipo de cambio en forma unilateral respecto de una moneda fuerte porque ésta última podría ser desechada en cualquier momento, aún en respuesta a preocupaciones electorales temporarias. De hecho, la unión monetaria brindaría estabilidad de precios para aquellos gobiernos que, por razones políticas internas, no pudieran lograrla por sí mismos" (Sandholtz [1993] p. 35). Esta conclusión ha sido posteriormente reforzada mediante las siguientes palabras: "Para los gobiernos que encontraron dificultades internas para lograr disciplina monetaria, la Unión Monetaria Europea les ofreció la oportunidad de poder implementarla desde afuera. Los gobiernos podrían inclusive evadir la responsabilidad de la preocupación generada por políticas monetarias restrictivas" (Sandholtz [1993] p. 38, subrayado del autor).

## COMBINACIÓN DE INTERESES NACIONALES COMPLEMENTARIOS

Esta interpretación permite identificar en la decisión de crear la UME una combinación de intereses nacionales complementarios. Por un lado, el de un conjunto de países europeos, liderados por Francia, interesados en diluir el predominio germánico en las decisiones económicas que afectaban el rumbo de sus respectivas economías. En la práctica, en la época del acuerdo de Maastricht, los países de Europa Occidental estaban, sin excepción, subordinados a la política monetaria alemana. Tener una UME con una representación del conjunto de los países que estaban siendo afectados por esa política era una forma de compartir responsabilidades en la conducción de la política monetaria europea. Paralelamente -y esto sirve para entender no sólo el apoyo de esos países, sino principalmente la adhesión alemana al acuerdo- la unificación monetaria, luego de la caída del Muro de Berlín y, específicamente, en el contexto de la unificación alemana, hubiera sido una forma de garantizar la unidad y la paz europea, asegurando al resto de Europa Occidental que Alemania continuaría siendo parte del mismo bloque y conservaría el espíritu comunitario que marcó el proceso de integración europea en la postguerra. Al mismo tiempo, su fidelidad a la filosofía integracionista, con ocasión de las primeras negociaciones de adhesión a la UME, evitaría cualquier riesgo de veto político de parte de Francia a la unificación de las dos Alemanias. Helmut Schlesinger, entonces Presidente del Bundesbank, llegó a reconocer que la UME no traía grandes beneficios económicos para Alemania y que el apoyo alemán al proyecto se debía a razones de naturaleza esencialmente política.

En el caso del MERCOSUR, algunos de los incentivos existentes en la experiencia europea no están presentes pero, en compensación, otros asumen una importancia mayor. En particular, los problemas de una integración incompleta no alcanzaron la dimensión explicada anteriormente y no existe nada parecido al temor en cuanto al expansionismo de Alemania en Europa. En contrapartida, los riesgos de retroceso de una integración truncada son reales y, principalmente, el compromiso con la estabilidad asociado a un cambio institucional tiene, potencialmente, muchos más beneficios -en términos de reducción de la tasa de interés y de la creación de un ambiente favorable a la inversión- para países como los de América Latina, que luchan contra un *track record* no muy distante de alta inflación, en contraste con los países europeos que conviven hace décadas con una situación histórica de baja inflación.

#### IV. LAS CONDICIONES PARA LA VIGENCIA DE UNA MONEDA ÚNICA <sup>10</sup>

La vigencia de una moneda única debería estar asociada a un mercado único *latu sensu*, lo que significa, entre otras cosas, que el mercado de trabajo formado por el conjunto de las áreas geográficas que tienen la misma moneda se caracteriza por la movilidad de factores, evitando así una heterogeneidad en las tasas de desempleo. En la práctica, sin embargo, esto es algo difícil de alcanzar y aun en el interior de los países, a veces, es posible encontrar tasas de desempleo regional bastante diferentes entre sí. De todos modos, teóricamente, la literatura sobre áreas cambiarias óptimas (*optimum currency areas* - OCA) enfatiza los siguientes aspectos necesarios para justificar la creación de una moneda única:<sup>11</sup>

i) Libre movilidad del factor trabajo entre los países. Esto busca brindar la posibilidad de reaccionar a *shocks* externos de manera uniforme. Los obstáculos a esta movilidad van desde aspectos legales hasta económicos, pasando por los culturales -como, por ejemplo, el lenguaje-. El aspecto económico más importante está relacionado con la dificultad de compatibilizar los sistemas previsionales nacionales y hacer valer en los demás países los años de contribución de cada trabajador en el país de origen.

ii) Nivel elevado del comercio intrasubregional. Los países que no comercializan entre sí no tienen ningún incentivo para adoptar una moneda única. En el caso opuesto, si el 100% de las relaciones comerciales de un grupo de países ocurriese a través de ventas intrasubregionales, la unificación monetaria sería prácticamente una imposición de las circunstancias. Europa, a lo largo de décadas de integración, fue aumentando el comercio intrasubregional y este fue uno de los factores más fuertes a favor de la integración.

iii) Semejanzas entre los tipos de *shocks* a los cuales los países están sujetos. Una región en la cual se destaquen países que son, por ejemplo, fuertes importadores de petróleo y otros que son grandes exportadores de ese producto, no es una candidata fuerte a integrarse en términos monetarios, ya que movimientos en el precio del petróleo afectarían, de forma simétricamente opuesta, a los países de la región. Por otro lado, países con características similares entre sí tienden a enfrentar *shocks* de igual naturaleza, y esto los hace candidatos -bajo ese punto de vista- a la unificación monetaria.<sup>12</sup>

O sea, un área cambiaria óptima -entendida como un espacio geográfico apropiado para adoptar una moneda única- es aquella en que los países que la conforman comparten características que los tornan sujetos al mismo tipo de *shocks*, "... por lo que las políticas que son generalmente apropiadas para un país también son apropiadas para otros países miembros" (Englander y Egebo [1993] p. 11).

Es justamente esa característica la que hace especialmente importante la flexibilidad del mercado de trabajo en el conjunto de los países de una unión monetaria. Como

remarcan, nuevamente, Englander y Egebo, "con tasas de cambio fijas, la opción de cambiar los precios relativos de manera rápida a través de variaciones en la tasa de cambio nominal no está disponible. Por lo tanto, ajustes reales de la tasa de cambio, cuando son necesarios, deben ser obtenidos a través de cambios en los costos relativos y en los precios. No obstante, si los salarios y los precios no son flexibles internamente y los efectos de la credibilidad no impactan significativamente en las decisiones concernientes a precios y salarios, dicho ajuste puede requerir grandes cambios en la utilización de la capacidad y en el empleo. En general, cuanto más grande el grado de rigidez en precios y salarios, más se necesitará la respuesta del empleo y el producto para alterar los precios relativos" (Englander y Egebo [1993] p. 9, subrayado del autor).

Al mismo tiempo, como fuera destacado por Bovenger et al, el hecho que la movilidad del factor trabajo sea limitada y que exista cierta rigidez de precios y salarios implica que, ante la pérdida de la posibilidad de realizar un cambio de las paridades cambiarias intrasubregionales -de un conjunto de países que forman parte de una Unión Monetaria- los países miembros del acuerdo necesiten disponer de cierta flexibilidad en sus respectivas políticas fiscales, para poder con ello, lidiar con eventuales *shocks* que los pudiesen afectar de forma diferenciada (Bovenger et al [1991]).

¿Cuál es, en ese contexto, la situación de los países del MERCOSUR? Los motivos para la eventual adopción de una unificación monetaria, fundamentalmente, en el fortalecimiento de un ambiente institucional favorable a una estabilización duradera de los precios incluyendo un Banco Central unificado e independiente; en el establecimiento de límites para la relación entre el déficit público y el PBI; y en la determinación de metas inflacionarias bajas. Independientemente de esto, sin embargo, se verifica que algunas condiciones necesarias para la formación de una unión monetaria comienzan gradualmente a existir, mientras otras todavía están distantes. El comercio intrasubregional se expandió después de 1991 a tasas mayores que las del crecimiento del comercio con el resto del mundo y particularmente las dos economías mayores del MERCOSUR -Argentina y Brasil- cuentan con un sector externo con características relativamente similares, en términos de su dependencia de los flujos de capitales externos. Esto significa que tienden a ser igualmente sensibles a los cambios de las cotizaciones externas de sus productos de exportación, del crecimiento económico mundial, de las tasas de interés externas y/o de las condiciones de liquidez del mercado financiero internacional. Al mismo tiempo, hay una extensa agenda de temas en los cuales es necesario avanzar en el ámbito del MERCOSUR, temas estos que se tratarán en otra sección de este artículo.

## V. LA CONVERGENCIA MACROECONÓMICA DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

A lo largo de los últimos años, el proceso de convergencia macroeconómica de los países que componen el MERCOSUR -entendiéndoselo como un aumento en la semejanza entre la *performance* de las diversas economías de la subregión- se fue acentuando, siendo este un elemento importante que permite pensar en la unificación de sus monedas.

El cuadro 1 apoya lo que ya fue mencionado anteriormente acerca de la reducción de la heterogeneidad de algunos de los indicadores de desempeño de las economías de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En ella se exhiben las tasas de crecimiento del PBI en las últimas 5 décadas y, en la última línea, el desvío standard (DS) en cada año.<sup>13</sup> En base a esta última línea del cuadro, se elaboró el gráfico 1.

Este gráfico presenta la media móvil -para períodos de 10 años- del DS de las tasas de crecimiento del PBI de los países del MERCOSUR. Por lo tanto, los valores que constan corresponden a la media aritmética, para períodos móviles de 10 años del desvío *standard* de la última línea del cuadro 1. Los números del gráfico, en cada año, se refieren

al período de 10 años concluido en el año de referencia - así, por ejemplo, 1980 debe ser interpretado como el promedio de los DS de la última línea del cuadro 1, para 1971-1980. El gráfico muestra la tendencia del DS entre las tasas de crecimiento del conjunto de los 4 países. Una caída del indicador significa que las tasas de crecimiento del PBI de los diferentes países tienden a diferir menos entre sí, a lo largo del tiempo. Se observa en el gráfico una *tendencia claramente declinante del desvío standard*, indicando una mayor homogeneidad del comportamiento de las economías de la subregión. Tal tendencia se refleja en los siguientes elementos:

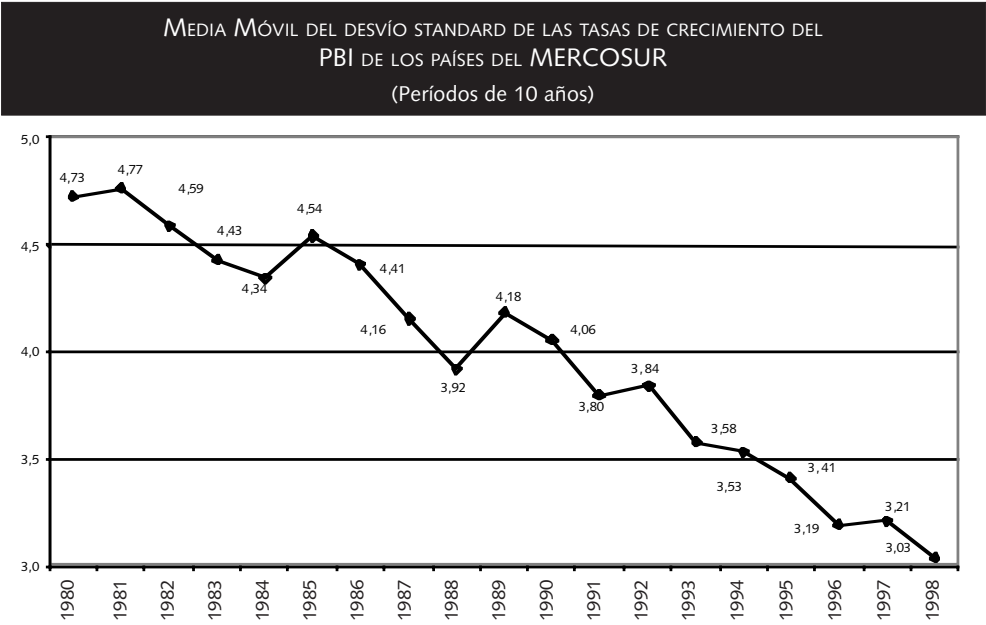
- i) el DS promedio de 1989-1998 es el menor de toda la serie considerada;
  - ii) en base a las medias de la última línea del cuadro 1, para períodos fijos de 10 años, se observa una caída del DS promedio, de 4,7 en 1971-1980, a 4,1 en 1981-1990 y de 2,8 en 1991-1998; en este último caso, un período de 8 años;
  - iii) el DS promedio cayó consecutivamente a lo largo de las últimas cinco observaciones.
- Complementariamente, el cuadro 2 muestra:
- a) de forma general, la tendencia decreciente de la inflación en la región, hasta niveles próximos a los internacionales;<sup>14</sup> y
  - b) la menor disparidad entre las tasas de inflación de los 4 países.

Cuadro 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PBI DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR (Porcentajes)																			
	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	
Argentina	3,7	1,2	-4,6	1,6	3,9	-5,1	5,4	4,1	7,1	2,8	5,1	6,1	-6,4	7,8	7,1	-1,6	-2,4	10,3	
Brasil	2,4	7,4	6,6	6,5	5,9	8,7	2,5	10,1	6,9	3,1	8,1	7,7	5,5	9,8	10,3	5,2	1,6	2,9	
Paraguay	-13,1	1,1	16,8	-1,7	1,9	-1,7	2,8	1,7	4,6	4,2	4,6	5,7	0,4	0,1	4,8	7,0	2,7	4,3	
Uruguay	6,7	2,6	3,7	3,1	8,2	-0,4	6,5	5,7	1,6	1,7	1,0	-3,6	-2,8	3,5	2,9	-2,2	0,5	2,0	
Desviación standard	8,87	2,96	8,83	3,40	2,70	5,89	1,96	3,54	2,56	1,03	2,91	5,12	5,05	4,35	3,19	4,68	2,19	3,74	
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
Argentina	9,1	0,6	2,7	4,3	8,6	5,4	4,8	3,1	6,1	6,5	-1,4	-2,9	6,4	-3,4	6,7	0,7	-6,2	-4,2	
Brasil	2,7	3,8	4,9	11,2	9,9	8,8	13,3	11,7	13,9	9,8	5,7	9,2	4,7	5,0	6,4	7,2	-1,6	0,6	
Paraguay	5,7	1,1	6,3	3,6	3,9	6,2	4,4	5,1	7,8	8,3	4,8	7,1	12,7	11,3	11,4	11,4	8,7	-1,0	
Uruguay	1,1	3,4	-4,1	1,6	6,1	4,7	-1,0	-3,3	0,9	1,6	3,6	2,8	1,2	5,3	6,2	6,0	1,9	-9,4	
Desviación standard	3,53	1,61	4,61	4,18	2,67	1,79	5,91	6,18	5,36	3,57	3,17	5,34	4,81	6,04	2,49	4,41	6,28	4,41	
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998			
Argentina	3,0	2,7	-4,4	7,3	2,6	-1,9	-6,2	0,1	10,0	8,9	5,8	8,3	-3,1	4,4	8,4	4,0			
Brasil	-3,4	5,3	7,9	7,5	3,5	-0,1	3,2	-4,4	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,7	0,2			
Paraguay	-3,0	3,1	4,0	0,0	4,3	6,4	5,8	3,1	2,5	1,7	4,0	3,0	4,5	1,1	2,6	0,0			
Uruguay	-5,9	-1,1	1,5	8,9	7,9	0,0	1,3	0,9	2,9	7,4	3,1	5,5	-2,0	5,0	5,1	2,5			
Desviación standard	3,77	2,66	5,16	4,01	2,32	3,64	5,16	3,15	4,02	4,49	1,16	2,17	4,01	1,75	2,52	1,92			

Fuente: CEPAL.

Gráfico 1



Fuente: Cuadro 1.

Cuadro 2

INFLACIÓN EN EL MERCOSUR - IPC - ENERO/DICIEMBRE (Porcentajes)						
País	1993	1994	1995	1996	1997	1998/p
Argentina	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,9
Brasil	2.489,1	929,3	22,0	9,1	4,3	2,5
Paraguay	20,4	18,3	10,5	8,2	6,2	16,0
Uruguay	52,9	44,1	35,4	24,3	15,2	9,4

Nota: p - Preliminar.  
Fuente: CEPAL.

Por último, cabe destacar la similitud entre las deudas públicas, medidas como porcentajes del PBI, en Argentina y en Brasil -claramente, las dos economías más fuertes de la subregión- que, excluyendo la base monetaria, representa aproximadamente un 40% del PBI (un poco menos en Argentina y algo arriba de ese nivel en Brasil). Este punto es particularmente importante para la vigencia de una unión monetaria exitosa. De hecho, ante la presencia de deudas muy diferentes entre sí como proporción del PBI, se torna

necesario generar resultados primarios compensatorios mejores en los países con un mayor endeudamiento y, en ese caso, los impuestos adoptados con ese objetivo pueden ser un factor de inhibición a la entrada de capitales y/o de su expulsión, disminuyendo el grado de consistencia interna de las políticas adoptadas en el interior de la subregión y dificultando la administración de las políticas cambiaria y monetaria del conjunto de la unión monetaria. Las semejanzas entre los respectivos niveles de endeudamiento público de los miembros más grandes de esa eventual unión es, por consiguiente, un elemento favorable para su éxito y, por lo tanto, un factor propicio para esa unificación.

## VI. ¿QUÉ HA CAMBIADO DESDE 1997?

Como ya se mencionó, la idea de postular la unificación monetaria en el ámbito del MERCOSUR fue presentada inicialmente en 1997. Transcurridos dos años desde aquellas primeras manifestaciones, ¿qué ha cambiado desde entonces?, o, puestas las cosas de otro modo, ¿esa idea realmente se fortaleció en el período 1997-1999? Se pueden considerar siete elementos importantes y todos ellos apuntan en la dirección de la unificación:

i) El empeoramiento de las relaciones en el interior del bloque, debido a la *sucesión de fricciones comerciales*. Curiosamente, eso podría ser considerado por algunos escépticos como una señal indicativa que la unificación monetaria no pasa de ser una utopía, pero la lectura que podría caber es la opuesta, o sea, justamente el hecho que la integración se haya limitado hasta ahora a la esfera comercial es el factor que hace que los países no asuman los compromisos que se espera de una integración más ambiciosa - compromisos que sin duda implican concesiones, elecciones y algunos sacrificios de las partes -, creando así el espacio para la proliferación de *lobbies* proteccionistas de todo tipo. Si bien es cierto que la siguiente metáfora no tiene un *status* académico, es válida la analogía con la situación de dos enamorados que prolongan su relación, sin llegar a optar por el matrimonio y viven enfrentándose por cuestiones menores. Se llega así a un punto en el cual la única forma de terminar con ese tipo de conflictos implica que ambas partes asuman el compromiso de profundizar la relación y, consecuentemente, decidan hacer concesiones mutuas en beneficio de la unión. De la misma forma, es probable que problemas tales como la situación del sector azucarero en Argentina o los reclamos contra los controles fitosanitarios de Brasil sólo se resuelvan cuando quede claro para los sectores involucrados que esta es una exigencia necesaria para poder avanzar en pos de objetivos mayores.

ii) La *devaluación del Real*. Grandes cambios en las paridades reales entre las monedas de un área, en el interior de la cual se practica el libre comercio, constituyen obviamente, un factor perturbador y conspira contra el propio comercio intrasubregional. No por casualidad, luego de la devaluación de la lira en 1992, algunos socios europeos llegaron a pedir represalias comerciales contra productos importados de Italia. Repitiendo ese patrón, después de la devaluación del Real, se sucedieron las quejas de productores argentinos, y con ello la proliferación de propuestas tales como la incorporación de un arancel específico contra productos brasileños, la creación de salvaguardias o bien el establecimiento de cuotas, medidas éstas que, aunque estuviesen temporariamente justificadas, agreden al espíritu de libre comercio que ha marcado el MERCOSUR desde su formación. En última instancia, la única forma de esquivar definitivamente ese tipo de problemas y riesgos es la unificación monetaria, de forma tal que se evite un retroceso en la subregión en aquello que ya se avanzó en el ámbito estrictamente comercial; el cual se relaciona con el punto (i) arriba;

iii) La *consolidación del euro*. En 1997, sólo Luxemburgo era visto como un país que conseguiría cumplir, *strictu sensu*, los criterios de Maastricht, frente a los problemas fiscales que enfrentaban quienes eran considerados los "patronos" del euro -Francia y Alemania- y

había dudas inclusive sobre si el inicio del euro como moneda fiduciaria -previsto para el 1 de enero de 1999- llegase a ocurrir de hecho. Dos años después, el euro fue adoptado como moneda fiduciaria por 11 de los 15 miembros de la Unión Europea; hay posibilidades razonables de que, cuando el euro comience a circular como moneda física, en 2002, la "zona del euro" sea ampliada a 15 países -con la adhesión de Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca y Grecia-; y la mayoría de los especialistas considera que, si las negociaciones para el ingreso al bloque de seis nuevos adherentes a la Unión Europea -los casos exitosos de transición para el capitalismo en la antigua Europa Oriental- llegan a buen término, es probable que durante la próxima década el euro se torne la moneda de un bloque aún mayor, el cual incluiría 21 países;

iv) *El cambio de percepción mundial* luego de las crisis de las economías emergentes de 1997/1999. Hasta hace poco la unificación monetaria europea era encarada con reservas por parte de muchas autoridades y *scholars*, principalmente en EE.UU. En ese contexto, cualquier propuesta de unificación monetaria en el MERCOSUR, con una historia de integración mucho más reciente que la europea, era vista como algo simplemente inalcanzable y que prácticamente no tenía sentido discutir. Luego de las crisis y devaluaciones de las monedas del Sudeste Asiático (1997), de Rusia (1998) y del propio Brasil (1999), no obstante, la idea clave que sostiene que en el mundo debería haber menos monedas como uno de los mecanismos que ayudarían a evitar futuras crisis, adquirió *status* en diferentes foros y una cierta respetabilidad académica, abriendo espacio a que, en ese contexto, la unificación monetaria del MERCOSUR dejara de ser vista como una simple utopía;

v) *La evolución favorable de la situación en Brasil*. Es evidente que, para la profundización del proceso de integración, es esencial que Brasil tenga una situación macroeconómica equilibrada. Por eso, en 1997, la trayectoria de los déficit externo y fiscal crecientes observados hasta entonces y después durante 1998, era extremadamente preocupante. Felizmente en ese sentido, los hechos verificados en 1999 parecen indicar una relación entre Necesidades de Financiamiento del Sector Público/PBI y Déficit en Cuenta Corriente/PBI declinante en los próximos años, en función de la combinación de medidas de ajuste fiscal, por un lado; y de la devaluación del R\$, por otro.

vi) *La caída de la inflación en la subregión*. No se puede pensar en unificación monetaria sin que previamente se logre que las tasas de inflación de los diferentes países de la subregión sean similares entre sí y, preferentemente, próximas a los niveles de inflación de los países industrializados. En este sentido, a inicios de 1997, la referencia subregional de 1996 todavía indicaba una inflación elevada, próxima a 10% en Brasil y Paraguay y superior a 20% en Uruguay. Dos años después, sin embargo, el panorama cambió favorablemente, aunque en sentido estricto hubo algún retroceso en Paraguay y la inflación en Brasil volvió a subir durante 1999. En este último país, el hecho que la tasa de cambio se haya devaluado en un 80%, en el auge del proceso de *overshooting*, mientras que probablemente 1999 concluirá con una devaluación del orden del 45%, con un *pass-trough* de aproximadamente 0,15, y con una inflación al consumidor que posiblemente quede por debajo del 7%, muestra claramente una señal que indica que la estabilización en Brasil es un fenómeno más fuerte de lo que se imaginaba, con claras perspectivas que la inflación vuelva a ser declinante en el año 2000, y convergente con la de la OECD en el 2001. Al mismo tiempo, en Uruguay, el éxito de la política anti-inflacionaria del Gobierno ha sido notable, con la perspectiva de alcanzar una convergencia similar en el espacio de algunos años.

vii) *El cambio de la situación en Paraguay y en Uruguay*. En 1997, si las iniciativas en favor de una integración monetaria en la subregión hubieran prosperado, parecía que lo más probable era que se hubiesen dado a partir de una iniciativa bilateral de Argentina y Brasil, con la posterior adhesión de los dos socios menores del MERCOSUR. En aquel

momento, la elevada inflación uruguaya y las dudas sobre el *status* de Paraguay en el bloque -amenazado por el riesgo de ruptura institucional en función de los conflictos políticos que se vivían en aquel país- conspiraban en contra de la adhesión inicial de estos dos países al proyecto. Entretanto, la caída de la inflación en Uruguay y el feliz desenlace de la crisis paraguaya, que culminó con la formación de un gobierno de coalición, contribuyeron para hacer del MERCOSUR un bloque más coherente y homogéneo, en términos económicos y políticos.

## VII. LA CONVENIENCIA DE LA UNIFICACIÓN MONETARIA COMO UN PROYECTO DE LARGO PLAZO

La objeción natural a la adopción de una propuesta tan ambiciosa como la de la unificación monetaria de un grupo de países se apoya en el hecho que, en el caso del MERCOSUR, no estarían dadas las condiciones necesarias, representadas por los elementos que generan un mercado común y que van más allá del AEC, específicamente la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales en los campos tributario, laboral y financiero. En resumen, esta objeción podría expresarse en la idea de que "el MERCOSUR no puede realizar en 10 años lo que Europa tardó cuatro décadas en construir". Sin embargo, hay cuatro argumentos de peso a considerar:

i) El embrión intelectual de la propuesta de unificación monetaria europea fue el famoso Informe Werner de 1970, presentado 13 años después del Tratado de Roma de 1957 que dio origen a la Comunidad Económica Europea. Las recomendaciones de ese informe, fueron sin embargo atropelladas por las consecuencias del *shock* del petróleo de 1973, específicamente, por la inflación que sucedió a ese hecho. Análogamente, si bien el MERCOSUR data de 1991, su origen se remite a los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil de 1986. Por lo tanto, *la crítica que sostiene que hasta ahora el MERCOSUR está avanzando más rápido que la propia Unión Europea, en el proyecto de unificación es equivocada*: la discusión más intensa acerca de la posible unificación monetaria tiene lugar en 1999, 13 años después de aquellos acuerdos, por coincidencia, con el mismo rezago de tiempo que los 13 años que separaron el Tratado de Roma (1957) de la primera mención formal, en el informe Werner citado, de una unificación monetaria en Europa.

ii) Nadie habla de la unificación monetaria como un proyecto de corto plazo. Todas las partes tienen conciencia de que *no se trata de una propuesta de implementación inmediata*, pero sí de algo que, cumplidos todos los pasos, puede transformarse en realidad en un horizonte de tiempo de, probablemente, 10 a 15 años, a partir del presente.

iii) Dentro de 10 ó 15 años el MERCOSUR tendrá una edad menor que la que hoy tiene la unificación europea, pero *los tiempos históricos son diferentes*. La economía mundial está pasando, durante la década de los años noventa y posiblemente en la que se avecina, por un proceso de transformación a una escala y una velocidad mucho mayor a la que se verificó en las décadas que van desde los años sesenta hasta los ochenta. Si Europa pudo disponer de cuatro décadas para avanzar hasta el estadio actual en un mundo que cambiaba más lentamente, es probable que el MERCOSUR no disponga de la misma posibilidad, sin correr el riesgo de perder el tren de la Historia.

iv) Si bien la unificación monetaria puede abarcar a Paraguay y Uruguay, está claro que la principal dificultad reside en la conciliación de los intereses de Argentina y Brasil. Sin embargo, podría parecer que la tarea de ingeniería económica, política y diplomática necesaria para integrar las economías de sólo dos países como Argentina y Brasil, aunque ardua,

es más simple que la integración de los once países que forman la "zona del euro", incluyendo los *late comers* del "club Med". Observando a los bloques como un todo y considerando el número de naciones del MERCOSUR (4) y de la Unión Europea (15), *articular los intereses de cuatro miembros tiende a ser más fácil que hacer lo mismo con quince países*.

Efectivamente, la eventual unificación monetaria, siempre que se atienda una serie de requerimientos, debidamente considerados en el texto, podría traer beneficios para el conjunto de los países que componen el MERCOSUR. Independientemente de esto, sin embargo, puede haber efectos importantes, específicamente, sobre los dos mayores socios del bloque.

Tomando en cuenta las ventajas para la subregión como un todo, habría cuatro grandes beneficios:

a) La transformación de la subregión en una *plataforma de exportación hacia terceros países*. Es preciso retomar los objetivos originales que motivaron la creación del MERCOSUR. Entre ellos, estaba el propósito de convertir al MERCOSUR en una plataforma de exportación, basada en la existencia de un mercado que aseguraría a las empresas instaladas en la subregión una escala de producción suficientemente grande como para poder aspirar a ganancias de escala que les permitiera operar con costos reducidos. Este proyecto se frustró; el MERCOSUR continúa hoy siendo un exportador marginal en el contexto mundial, en parte por ser, justamente, un mercado imperfecto, ya que la incertidumbre cambiaria continúa presente en el cálculo económico que orienta las decisiones de inversión en la subregión. La creación de *un mercado único de US\$ 1 billón*, sumando las cuatro economías de la subregión, representaría un activo extremadamente importante como factor decisivo en la elección de la localización para nuevos emprendimientos de los grandes grupos empresariales, dirigidos a abastecer la demanda mundial.

b) La *reducción de riesgos*. El compromiso con ciertos requisitos mínimos de estabilidad macroeconómica contribuiría, *per se*, a disminuir el "riesgo-país". A medida que el conjunto de los países del bloque asumiera el mismo tipo de compromisos, lograría un efecto diferenciador del carácter aún negativo de la "marca" América Latina en la memoria de los inversores, disminuyendo el "riesgo-región" del MERCOSUR. Finalmente, siendo la política cambiaria percibida como algo sujeto a la determinación de un Banco Central subregional independiente, desaparecería el componente discrecional asociado al riesgo de interferencias políticas en la definición de la variable cambiaria, factor que conllevaría la disminución del "riesgo cambiario".

c) La *caída de las tasas de interés*. En función de lo que se mencionó arriba, dado que la tasa de interés básica de la economía se ve afectada por la tasa de interés externa y por los componentes de riesgo anteriormente comentados, al bajar éstos, con el tiempo, la tasa de interés mostraría naturalmente una caída importante, aproximándose a los niveles prevalecientes en las economías más avanzadas, como consecuencia de un nivel de riesgo inferior al actual;

d) El *estímulo a nuevas inversiones*. La mayor confianza en la preservación de la estabilidad y en la reducción de las tasas de interés operarían como factores catalizadores en favor de las decisiones de inversión de los grupos que operan a escala mundial, quienes verían a la subregión con un mayor interés. Un razonamiento análogo se aplica también a las inversiones de capital nacional, que estarían estimuladas por la nueva situación.

Este último punto sería particularmente importante en los casos de Argentina y Brasil, países en los cuales la unificación monetaria aumentaría el potencial de atracción de inversiones, ya que los inversores locales serían probablemente los más favorecidos por un *boom* de inversiones en la subregión.

Brasil, como principal miembro del MERCOSUR, sería el beneficiario natural del fortalecimiento político del bloque -por ejemplo, en las negociaciones y foros internacionales- derivado de la unificación monetaria. En lugar de ser una voz aislada, sin mayor fuerza para imponerse en el contexto de negociaciones externas multilaterales duras y difíciles, se tornaría el portavoz de las reivindicaciones de un bloque ascendente en el panorama internacional.

Por otro lado, el gran beneficio de la unificación monetaria se manifestaría para Argentina en el fin de la incertidumbre sobre la política cambiaria brasileña, disminuyendo la importancia de la llamada "Brasil-dependencia". En este sentido, aunque parte de las exportaciones -el 30% o más- se continuara realizando hacia el país vecino Argentina no correría el riesgo de sufrir problemas internos producto de una devaluación unilateral brasileña ya que a partir de la unificación la paridad bilateral quedaría, por definición, congelada con la desaparición de las respectivas monedas nacionales.

### VIII. UNIFICACIÓN MONETARIA, DOLARIZACIÓN Y "CURRENCY BOARD"

Es importante distinguir entre la propuesta que aquí se hace -de unificación monetaria en el ámbito del MERCOSUR- y la idea de dolarización de las economías de la subregión o de los países de América Latina como un todo, discutida en algunas instancias internacionales (Hausmann et al [1999]). De hecho, la misma lógica que orienta la defensa de la unificación monetaria puede también servir de base para la propuesta de dolarización de todas las economías de la región. Las implicancias, sin embargo, son completamente diferentes.

Se sostiene que la dolarización no es una estrategia recomendable, dado que se manifiestan cinco tipos de problemas que la afectan, reconocidos, inclusive, por los propios defensores de la propuesta:<sup>15</sup>

a) La *dificultad de absorber shocks reales*.<sup>16</sup> Una unificación monetaria "congela" las "paridades relativas" en el interior de la subregión, pero es perfectamente consistente con la posibilidad de modificar la tasa de cambio de la *subregión*, en función de algún *shock* externo, sea éste de precios, tasa de interés o condiciones internacionales de liquidez. Esta hipótesis desaparece en el caso de la dolarización. La observación, particularmente rigurosa, de Eichengreen (1998), efectuada como crítica a la idea de un *currency board* regional, también es aplicable *ipsis litteris* a la propuesta de dolarización, "... atar cada una de las monedas del MERCOSUR a un parámetro externo común como el dólar estadounidense es una manera extremadamente indirecta de resolver el problema de la variabilidad de la tasa de cambio intra-MERCOSUR. Esto excluye no solamente a las variaciones de la tasa de cambio intra-MERCOSUR como un instrumento de ajuste sino también, en efecto, a las variaciones de la tasa de cambio respecto del resto del mundo" (Eichengreen [1998] p. 24, subrayado del autor).

b) La *inexistencia de la figura del "prestamista de última instancia"*. Aunque, aparentemente, no se vislumbra una posible crisis financiera en el horizonte actual en los países del MERCOSUR, si ella ocurriese, tanto en el sistema actual de múltiples monedas como en el caso de unificación monetaria, en el límite las autoridades monetarias podrían hacer valer su condición de prestamistas de última instancia para dar liquidez al sistema. Por otro lado y dado que los países del MERCOSUR no emiten dólares, esa posibilidad estaría vedada en el caso de la dolarización. Si bien tal condición puede ser atendida en el contexto de un acuerdo monetario con EE.UU., es dudoso que se consiga la aprobación de las autoridades de este país, especialmente del FED.

c) La *pérdida de ingresos* de señoraje -emisión de moneda- y de intereses percibidos sobre las reservas internacionales. En una situación en la que las monedas nacionales son sustituidas por divisas extranjeras, ante una situación límite el propio concepto de reservas internacionales perdería su sentido. Tales pérdidas, especialmente las relacionadas con los intereses sobre las reservas, no serían despreciables para los países. También en este caso, un tratado internacional con EE.UU. podría atenuar el problema, mediante algún tipo de compensación financiera a los países de la subregión. No obstante, al igual que en el caso anterior, es dudoso que este apoyo, a cargo de los contribuyentes estadounidenses, sea sencillamente aprobado.

d) La *dificultad de compartir soberanías*, o lo que Hausmann et al [1999] denominan de "*governance structure*"; esto es, la resistencia a que las instituciones norteamericanas sean "absorbidas" por otros países o, alternativamente, que EE.UU. acepte compartir soberanías con vecinos probablemente poco confiables a sus ojos. Concretamente, es difícil imaginar a la Reserva Federal concediendo asiento en su *board* a un Director indicado, por ejemplo, por uno de los países del MERCOSUR.

e) La *falta de apoyo político* a la propuesta. A pesar de los problemas arriba mencionados, puede haber situaciones en las que los vínculos de un país con EE.UU. sean tan estrechos que la ventaja de constituir una unión monetaria con dicho país supere su costo. Para esto, sin embargo, se deben tomar en consideración variables tales como la opinión pública y el peso de los líderes políticos. En ese sentido, es razonable que la tesis de la dolarización tenga eco en ciertos países pequeños de América Central o aún en México, país que ya realizó una aproximación intensa con EE.UU., tiene una vasta frontera en común y ha contado históricamente con una fuerte migración de mano de obra, lo que hace que una parte importante de la sociedad mexicana tenga parientes residentes en EE.UU. y que en muchos casos esté recibiendo recursos de familiares que emigraron. Por otro lado, es dudoso que la tesis encuentre una aceptación política ampliamente favorable en Argentina; y aún lo es mucho más en Brasil, cuya pretensión de destacarse como líder regional y de diferenciarse de EE.UU. es bien conocida.

En líneas generales, es válido comentar que en Europa el euro estuvo asociado a la creación de *nuevas* instituciones -particularmente, el Banco Central Europeo-, para respaldar a una *nueva* moneda, lo que implica la definición de una *soberanía supranacional* en la cual todas las partes tenían una cierta participación de voz y voto. En cambio, en el caso de la dolarización de uno o más países de América Latina, se estaría probablemente en presencia de la *adhesión* de un país o de un grupo de países a las instituciones, a la moneda y a la soberanía de otro, EE.UU. Se trataría, por lo tanto, de un acto cuyas dimensiones geopolíticas serían completamente diferentes de las observadas en el caso europeo.

Entre las diferentes posibilidades de adopción de una unificación monetaria alrededor de una nueva moneda y de la dolarización, una alternativa intermedia es la presentada por el ex Ministro de Economía de la Argentina, Domingo Cavallo, quien propone la adhesión conjunta a un sistema de *currency board* por parte de Argentina y de Brasil (Cavallo, [1999]). Esta alternativa, sin embargo, además de ser objeto de alguna de las críticas hechas a la dolarización, no cuenta con ningún apoyo en Brasil. De cualquier forma, en el caso de adoptarse una moneda única en la subregión y Argentina mantuviera hasta entonces su actual esquema de cambio fijo, sería necesario pensar en algún mecanismo de transición que minimizara las chances de un ataque especulativo en las vísperas de la definición de las tasas de conversión entre una moneda y otra. Tal vez debería examinarse un esquema por el cual las paridades bilaterales peso/real se mantuviesen relativamente rígidas durante un cierto período de tiempo, previo a la desaparición de las dos monedas.

## IX. UNA PROPUESTA DE AGENDA DE TRABAJO

La idea base de este artículo es que la coordinación de políticas macroeconómicas -esencial para la viabilidad de la unificación monetaria- se hace necesaria para evitar retrocesos y propiciar nuevos avances en el proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR, para que el proceso de integración -hasta el momento limitado al libre comercio intrasubregional, con una política arancelaria externa común- no quede trunco. Los análisis empíricos sobre el MERCOSUR no permiten rechazar la hipótesis que existe una relación inversa entre la variabilidad de la tasa de cambio intrasubregional y la intensidad de los flujos de comercio en el interior del MERCOSUR, algo aparentemente confirmado por la experiencia reciente de la devaluación de la moneda brasileña. Consecuentemente, la estabilización de las paridades cambiarias entre los países miembros, a través de una mayor coordinación macroeconómica, puede tener un impacto positivo sobre el intercambio comercial intrasubregional (Abreu y Bevilaqua [1995]). En ultimo caso, esto puede significar una unificación monetaria, que es en definitiva una forma extrema de estabilización de esas paridades.

Evidentemente, para que una propuesta tan ambiciosa como ésta tenga chances de prosperar, los países del MERCOSUR necesitarían avanzar intensamente en la armonización de sus respectivas legislaciones nacionales, principalmente en los campos tributario, laboral y del mercado de capitales.<sup>17</sup>

Antes, sin embargo, es importante definir una *agenda de trabajo* para un período de tres años, 2000-2002, que permita operar en diversos frentes, lapso en el cual los Gobiernos de los dos principales socios del MERCOSUR no se encontrarán sujetos a las discontinuidades asociadas con la realización de elecciones presidenciales. El objetivo debería ser de poder llegar al último año del Gobierno brasileño (2002) en condiciones de firmar un acuerdo que defina el último año del Gobierno siguiente (2006) como el *deadline* para el establecimiento de una fecha para la unificación monetaria.<sup>18</sup> Actualmente, los pasos que son necesarios dar son tantos y tan grandes que cualquier definición de fechas para el comienzo de la unificación sería prematura; de ahí la propuesta de trabajar para que sea factible tener más precisión dentro de algunos años.

Cabe resaltar que no se está postulando el año 2002 como el inicio de ese proceso y sí como el año en el cual los países del MERCOSUR asumirían el compromiso de definir, en 2006, la fecha de la unificación, la cual probablemente no tendría lugar antes de 2010. En este caso, el año 2006 representaría para el MERCOSUR lo que 1992 representó para la unificación europea: una especie de "largada inicial" de la carrera hacia la unificación. Sin embargo, en este caso, tratándose de un número pequeño de países y con cierto "*know how*" de cambio de monedas, tal vez no sería necesario esperar diez años entre ese *start up* y el comienzo de la circulación física de la nueva moneda, tal como sucedió en Europa donde este paso sólo ocurrirá en 2002, una década después del Tratado de Maastricht; probablemente en el MERCOSUR pueda llevarse a cabo en un tiempo menor. *Una fecha realista para alcanzar la moneda única de la subregión, sería entre 2010 y 2015.* Obsérvese que si el desenlace fuera cercano a esta última fecha, la unificación monetaria tendría lugar tres décadas después del inicio de la integración argentino-brasileña en 1986 -semilla del MERCOSUR- el cual finalmente, no es un plazo tan inferior a las cuatro décadas que en Europa separaron el Tratado de Roma en 1957 de la reciente adopción del euro como moneda fiduciaria.

La integración monetaria tendría entonces algunas fechas claves. La primera es 1998, cuando los países del MERCOSUR, a través de sus Presidentes, en la XIV reunión del

Consejo del Mercado Común firmaron el Acta de Ushuaia, en la cual "... los gobernantes del MERCOSUR señalaron que el proceso de profundización de la Unión Aduanera debe ser perfeccionado mediante nuevas iniciativas capaces de: (a) definir disciplinas fiscales y de inversión, (b) trabajar en la armonización de políticas macroeconómicas y (c) considerar los demás aspectos que podrían facilitar, en el futuro, el establecimiento de una moneda única en el Mercado Común del Sur" (subrayado del autor). Si bien la ambigüedad de la declaración es evidente, ella fue importante por haber representado la primera mención oficial y común explícita sobre la unificación monetaria como objetivo de largo plazo. La segunda fecha clave sería el año 2002, en la cual se propone aquí que los países se comprometan formalmente a definir antes del año 2006 -tercera fecha clave- la fecha de la posterior unificación, estableciendo una agenda de avances de la integración para el período 2003-2006, cuyo cumplimiento definiría posteriormente la fecha de dicha unificación.

En el período 2000-2002, específicamente, se sugiere que la agenda de trabajo se concentre en *tres frentes*:

a) *La agenda pendiente*. Se trata de encontrar una solución a la larga lista de asuntos no resueltos de la pauta estrictamente comercial, incluyendo, entre otros puntos, el acuerdo para el sector automotriz; la inclusión del sector azucarero en las negociaciones; el entendimiento conjunto acerca de los criterios para los controles fitosanitarios; etc. Básicamente, lo que se pretende con esto es "limpiar la pauta" de los asuntos comerciales; crear un área de libre comercio "pura"; y evitar "perforaciones" en el AEC. De este modo, se atenuarían las discrepancias en las relaciones en el interior de la subregión, las diferencias actualmente existentes serían eliminadas y, antes del año 2002, se definiría el camino que llevaría a un AEC también "puro" en el año 2006, de tal suerte que a partir del año 2003 las negociaciones del bloque avancen más allá de los temas comerciales. En ese caso, se tendería a que, en el período 2003-2006, las negociaciones involucraran por un lado, los llamados "nuevos temas", tales como derechos del consumidor, defensa de la competencia, compras gubernamentales y el concepto de "trato nacional", temas en sí complejos pero en cierta forma bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo; y, por otro lado, la armonización legislativa en los tres campos ya mencionados -tributario, laboral y del mercado de capitales-, lo cual implicaría una participación mayor de los representantes de los Parlamentos en las negociaciones.

b) *La estandarización estadística*. En esta materia, las decisiones tomadas en el encuentro de los Presidentes el 15 de junio de 1999 en el sentido de uniformar criterios para definir y medir las principales variables macroeconómicas de la forma más homogénea posible fueron un paso importante. El objetivo sería divulgar regularmente un conjunto de indicadores económicos que permitan: (i) hacer comparaciones; y (ii) definir una media subregional para cada uno de los mismos, la cual es la base de cualquier tentativa más ambiciosa de integración.

c) *La coordinación macroeconómica*.<sup>19</sup> Se propone que los países del MERCOSUR negocien y aprueben, en el año 2000, un "Protocolo de Coordinación Macroeconómica", por medio del cual se comprometan a poner en práctica, antes del año 2002, una regla de "tres techos del 3%", estableciendo:<sup>20</sup>

- un techo del 3% de inflación;
- un techo del 3% del PBI de déficit nominal del sector público consolidado; y
- un techo del 3% del PBI de déficit en cuenta corriente del Balance de Pagos.

Es importante destacar que estos parámetros representarían, tal como fue dicho, *techos* y no *metas*, ya que en algunos países actualmente se verifican indicadores mejores

que éstos. En otras palabras, se pretende que, en un período de aproximadamente tres años, los cuatro países del MERCOSUR; primero, tengan una inflación razonablemente próxima a la internacional; segundo, respeten el mismo techo de déficit público establecido en Maastricht para los países del euro; y tercero, tengan ciertos máximos prudenciales de desequilibrio externo, algo particularmente importante a raíz de las crisis por las cuales pasaron México en 1994-1995, los países del Sudeste asiático en 1997 y Brasil en 1999. *Nada impide, sin embargo, que internamente cada país decida adoptar metas eventualmente más rígidas -o sea, menores- que los techos arriba indicados.*

La ventaja de una estrategia gradualista, *vis à vis* una estrategia de integración más rápida, es doble. En primero lugar, permite *construir consensos secuenciales*, o sea, establece acuerdos sucesivos, dejando algunas cuestiones particularmente neurálgicas de lado, en tanto y en cuanto el enfoque del tema no sea imprescindible. Una política cambiaría común es un ejemplo de ésto. En particular, este es un tema que tendrá que ser tratado en el futuro pero que hoy es un "tabú" en las negociaciones -por la diferencia entre los regímenes cambiarios de Argentina y Brasil, que ninguno de los dos países está dispuesto a abandonar- y que no tiene razón de ser tratado en la actual etapa de evolución del MERCOSUR. En segundo lugar, la estrategia es *consistente con las respectivas agendas nacionales*. O sea, se trata de definir políticas macroeconómicas que sean beneficiosas para la integración, pero que, independientemente de ello, representen avances para cada una de las economías, individualmente consideradas.<sup>21</sup> Brasil, por ejemplo, tendrá beneficios inequívocos si consiguiera disminuir su déficit fiscal, de la misma forma que Argentina sólo tendría ventajas si se revirtiera la trayectoria de su desequilibrio externo.

Con esto, las economías del MERCOSUR llegarían al año 2003 más homogéneas entre sí y compartiendo los criterios básicos de lo que se entiende genéricamente como "equilibrio macroeconómico". Ello les permitiría *per se* ser contempladas como áreas atractivas para futuras inversiones, nacionales o extranjeras. Simultáneamente disminuirían los riesgos de ataques especulativos contra las respectivas monedas nacionales y se crearía, naturalmente, una demanda de los propios países para apurar el proceso de integración, yendo más allá de los avances obtenidos hasta el momento. En este contexto se definiría entonces una nueva agenda de trabajo para el periodo 2003-2006 y, podría establecerse finalmente, en el año 2006, una fecha para la integración monetaria.

En este sentido cabe hacer una reflexión acerca de la condición esencial para el éxito de cualquier iniciativa integracionista más ambiciosa, y ésta es sin dudas la *voluntad política* de los Gobiernos, de los cuales depende que tales iniciativas se concreten -a pesar de que todas las condiciones "ideales" para una integración monetaria no estén plenamente presentes-, o, por el contrario, que en el caso de ausencia de esa voluntad, simplemente no se produzcan avances. Como cita Mintz, "Se ha discutido frecuentemente que las condiciones bajo las cuales una unión monetaria podría razonablemente llevarse a cabo con éxito son muy restringidas. De hecho estas condiciones no aparentan ser más restrictivas que las condiciones para el establecimiento de un mercado común exitoso. La mayor -y quizás la única- condición real para la institución de cualquiera de las dos es la voluntad política de integrarse por parte de los potenciales miembros" (Mintz [1970] p. 33, subrayado del autor; citado en Cohen [1993] p. 200).

La importancia del gradualismo está reforzada por los últimos acontecimientos registrados en el ámbito del MERCOSUR y, específicamente, en la relación bilateral Argentina-Brasil. Es de pensar que la respuesta a la pregunta "¿tiene sentido plantear una unificación monetaria en el MERCOSUR?" es positiva en función de los argumentos aquí pre-

sentados. Entretanto, la respuesta a la pregunta "¿es ésta una propuesta viable a corto plazo?" es, obviamente, "no", si se toma en cuenta la larga lista de temas pendientes que es necesario resolver antes que se pueda definir un calendario oficial rumbo a la unificación monetaria. Como ejemplo del tipo de problemas que es prioritario tratar se resalta el hecho que desde 1996 los países del MERCOSUR han adoptado restricciones no arancelarias (RNA) en forma creciente y sucesiva. De este modo, las RNA, que conformaban un número de 285 cuando fue firmado el Protocolo de Ouro Preto, alcanzaron más de 350 en 1998.<sup>22</sup> Consecuentemente, el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera es el primer paso que debe darse en el camino hacia propuestas más ambiciosas de integración. Al completarse esta etapa y con economías más similares entre sí, con indicadores macroeconómicos ajustados y relativamente homogéneos, la tesis de la integración monetaria entrará naturalmente en la agenda posterior de los avances del bloque, siguiendo un camino evolutivo muy parecido al que fue trazado por Europa a lo largo de los últimos cuarenta años.

## Notas

<sup>1</sup> Algunas de las cuestiones presentadas en este artículo, basadas en la noción de "soberanías compartidas", fueron inicialmente discutidas, aunque sin entrar en mayores detalles, en Araújo (1992).

<sup>2</sup> Para un análisis de la evolución inicial del MERCOSUR y de sus perspectivas, bajo una óptica estrictamente comercial, ver IPEA [1997].

<sup>3</sup> Utilizando una metáfora de un diplomático muy activo en el proceso de aproximación entre los países de la región, el dinamismo del MERCOSUR puede ser comparado al esquí acuático, ya que "si la lancha para, el esquiador se cae".

<sup>4</sup> Para una crítica a la propuesta, ver Nofal [1998].

<sup>5</sup> La mención inicial de Menem al tema, a fines de abril de 1997, ocurrió luego del encuentro bilateral que tuvo lugar en Brasil con su colega de este país, Fernando Henrique Cardoso. En la conferencia de prensa posterior al encuentro, el Presidente argentino declaró que "debemos comenzar a pensar en una moneda común", en lo que fue apoyado por el Presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, quien dijo que "llegará el momento, más adelante, para una moneda común y la convergencia de políticas macroeconómicas" (*Gazeta Mercantil*, 28 de abril de 1997). Después, en declaraciones realizadas en Argentina, el Ministro de Economía de ese país, Roque Fernández, se manifestaba en los siguientes términos: "En el futuro, nos vamos a concentrar en la integración del mercado de capitales y del mercado financiero, que apunta directamente para la moneda única. Si nosotros pudiéramos lograr una resolución para integrar los mercados de capitales, el avance de la moneda única dependería sólo de una coordinación fiscal de los distintos países" (*Gazeta Mercantil*, 29 de abril de 1997).

<sup>6</sup> Ver, a propósito, el artículo publicado en 1997 respecto de la estrategia geopolítica de EE.UU. frente a los países de la Euroasia, del ex asesor del Presidente Carter para Asuntos de Seguridad Nacional -período 1977/1980-, en el cual se tejen consideraciones acerca de los acontecimientos involucrando a algunos de los países de la antigua Unión Soviética para el período de 2005 a 2010 (Brzezinski [1997] pp. 19-24).

<sup>7</sup> Para una reflexión más amplia sobre el futuro del MERCOSUR, ver Almeida [1998].

<sup>8</sup> Para un análisis de los orígenes y una discusión de algunos de los problemas de la integración europea, ver Hoekman y Leidy [1993].

<sup>9</sup> El *Single European Act* de 1986 representó el compromiso de los países de la Comunidad Económica Europea de crear un mercado común enteramente libre de obstáculos a la libre circulación de bienes, capitales y mano de obra en el interior de los países miembros del acuerdo, para fines del año 1992.

<sup>10</sup> Además de las cuestiones generales comentadas en esta sección, un proceso de unificación presupone resolver una serie de cuestiones operacionales, referentes, entre otras cosas, a la forma de funcionamiento de los mercados financieros. Para un análisis detallado del caso europeo, ver Mc Cauley y White [1997]. Para un análisis de las cuestiones específicas de política monetaria inherentes al proceso de unificación entre las monedas nacionales, también referente al caso europeo, ver Begg [1997].

<sup>11</sup> Para un *survey* de esa literatura, ver Masson y Taylor [1992] y, especialmente la sección III del trabajo de estos autores.

<sup>12</sup> Estos tres puntos (i) a (iii) siguen en parte a Schweickert, Zahler y Jessen [1997].

<sup>13</sup> La última línea, por lo tanto, corresponde al desvío *standard* de los cuatro valores presentados en cada columna.

<sup>14</sup> Esta tendencia será negativamente afectada en 1999 por una mayor inflación en Brasil, resultante de la devaluación del R\$, pero todo indica que será retomada en el año 2000. En el caso de Argentina, eventuales aumentos modestos responden apenas a las naturales oscilaciones de la variación del IPC, cuando éste alcanzó valores extremadamente reducidos - próximos a cero.

<sup>15</sup> Para una crítica equilibrada a la propuesta de dolarización, ver Larraín [1999].

<sup>16</sup> Algunas de las críticas hechas a la tesis de la dolarización se aplican también al sistema de *currency board*. No es posible, sin embargo, dado lo acotado de este artículo, realizar comentarios acerca de la validez o no de este sistema para Argentina. Lo que interesa es, apenas, defender los argumentos en pro de la unificación monetaria *vis a vis* los argumentos en pro de la dolarización.

<sup>17</sup> En lo referido a la armonización en el área tributaria, ver, por ejemplo, González Cano [1996], Gandra [1997] y Gómez Sabaini [1999]. Para un excelente análisis, aunque relativamente escéptico, acerca de la -falta de- integración financiera en el MERCOSUR, ver Abreu [1997].

<sup>18</sup> La importancia del calendario político de Brasil es que, siendo este país, obviamente, la pieza clave para el éxito de las negociaciones, sería importante que los términos de lo que se acuerde sean largamente discutidos por sus autoridades, a lo largo de los años precedentes, para que la decisión final no quede a un Gobierno recién asumido, que no haya participado de los debates previos. Esa estrategia es coincidente con el objetivo de obedecer al mismo criterio en el caso de Argentina, cuyo Presidente asume en el mes de diciembre, a finales del primer año de gestión de su par de Brasil, donde el mandato presidencial se inicia en enero.

<sup>19</sup> Para una discusión sobre las diferentes alternativas de coordinación, ver Strauss-Kahn [1997].

<sup>20</sup> Este enfoque es consistente con la cautela que ha caracterizado las negociaciones iniciales en el bloque en torno de la propuesta de unificación monetaria, cautela esa sintetizada por el Presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, con las siguientes palabras: "Sin responsabilidad fiscal no se puede lograr una integración sana. No se alcanzará nunca la moneda común sin un trabajo previo muy serio que los economistas llaman de fundamentos.... Sin fundamentos sólidos, la moneda común ... [es] una ilusión" (*Jornal do Brasil*, 16 de junio de 1999).

<sup>21</sup> Al mismo tiempo, se supone que cada país realizaría avances importantes en su respectiva agenda de reformas, pero que podrían contribuir para una mayor armonización de las respectivas situaciones macroeconómicas y de las legislaciones, como la reforma tributaria en Brasil; la reforma del mercado de trabajo en Argentina; o la continuidad de la política de reducciones graduales de la inflación en Uruguay.

<sup>22</sup> El dato es de Felipe de la Balze.

## ***Bibliografía***

- ALMEIDA, PAULO ROBERTO DE. "Brasil y el futuro del MERCOSUR: dilemas y opciones", *Integración & Comercio* N° 6. Buenos Aires : BID/INTAL. Septiembre/diciembre, 1998.
- ARAÚJO, JOSÉ TAVARES JR. "A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira", *Revista de Economía Política*, Vol. 12, N° 1, pp. 90-106. 1992.
- BEGG, DAVID. "The design of EMU", *IMF Working Paper*, WP/97/99. International Monetary Fund – IMF. 1997.
- BOVENBERG, A. ET AL. "Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies", *IMF Staff Papers*, 38 (2). Junio, 1991.
- BRZEZINSKI, ZBIGNIEW. "Uma geoestratégia para a Eurásia", *Foreign Affairs*, reproducido en *Gazeta Mercantil*. 12 de Septiembre de 1997.
- CAVALLO, DOMINGO. "Brasil: Remedios Caseros o Buena Medicina", en *Archivos del Presente*, Año 4, N° 15. Buenos Aires, enero/marzo, 1999.
- COHEN, BENJAMIN "Beyond EMU: the Problem of Sustainability", en *Economics and Politics*, Vol. 5, N° 2. Julio, 1993.
- COLLIGNON, STEFAN; BOFINGER, PETER; JOHNSON, CHRISTOPHER Y DE MAIGRET, BERTRAND. *Europe's Monetary Future*. New Jersey : Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press. 1994.
- DELORS, JACQUES. "Keep on keeping on", *Newsweek*. 3 de febrero de 1997.
- EICHENGREEN, BARRY. "Does MERCOSUR Need a Single Currency?", trabajo presentado en la conferencia "ALCA and MERCOSUR: the Brazilian Economy and the Process of Subregional and Hemispheric Integration". Brasilia, 5 y 6 de octubre de 1998.
- \_\_\_\_\_. "Free trade and macroeconomic policy", trabajo presentado en la "World Bank's Annual Latin American Conference on Research on Development Economics". Montevideo, 30 de junio y 1 de julio de 1997.
- \_\_\_\_\_. "European Monetary Unification", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI. Septiembre, 1993.
- ENGLANDER, S. Y EGEBO, T. "Adjustments under Fixed Exchange Rates: Application to the European Monetary Union", *OECD Economic Studies*, 20. 1993.

EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION - ECC. "One Market, One Money", *European Economy*, 44. Octubre, 1990.

GANDRA, IVES. "Tributação no MERCOSUL", *Conjuntura Econômica*, pp. 21-27. Abril, 1997.

GIAMBIAGI, FABIO. "Moeda única no MERCOSUL: notas para o debate", *Revista Brasileira de Política Internacional: Notas para o Debate*, Año 41, N° 1. 1998.

\_\_\_\_\_. "Uma proposta de unificação monetária dos países do MERCOSUL", *Revista de Economia Política*, Vol. 17, N° 4. Octubre/diciembre, 1997.

GIAVAZZI, FRANCESCO Y GIOVANNINI, ALBERTO. *Limiting Exchange Rate Flexibility - The European Monetary System*, tercera edición. Massachusetts : The MIT Press. 1991.

GIAVAZZI, FRANCESCO Y PAGANO, MARCO. "The Advantage of Tying One's Hands: EMS Discipline and Central Bank Credibility", *European Economic Review*, 32, pp. 1055-1075. 1988.

GÓMEZ SABAINI. "Política impositiva común: la visión argentina y brasileña", trabajo presentado en el Seminario Brasil-Argentina. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão. Río de Janeiro, 10 y 11 de junio de 1999.

GONZÁLEZ CANO, HUGO. *Armonización Tributaria del MERCOSUR*. Buenos Aires : Ediciones Académicas. 1996.

HAUSMANN, RICARDO ET AL. *Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rate Regime*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID. 1999.

HOEKMAN, BERNARD Y LEIDY, MICHAEL. "Holes and loopholes in integration agreements: history and prospects", en Anderson, Kym y Blackhursts, *Regional Integration and the Global Trading System*, Capítulo 10, pp. 218-245. Nueva York : St. Martin's Press. 1993.

IPEA. "O mercado regional: expansão e perspectivas do MERCOSUL", en IPEA, *O Brasil na virada del milênio*, Capítulo II. 3, pp. 153-165. 1997.

LARRAÍN, FELIPE. "Going green", en *Worldlink*, pp. 38-40. Mayo/junio, 1999.

LAVAGNA, ROBERTO. "MERCOSUR: Consistencia densa o leve?", trabajo presentado en el seminario "MERCOSUL e a Integração Sul-americana: mais do que economia". Fortaleza, 13 al 18 de diciembre de 1996.

\_\_\_\_\_ Y GIAMBIAGI, FABIO. "MERCOSUR: hacia la creación de una moneda común", *Archivos del Presente*, Año 3, N° 12. Abril/junio, 1998.

MASSON, PAUL Y TAYLOR, MARK. "Issues in the operation of monetary unions and common currency areas", en Goldstein, Morris; Isard, Peter; Masson, Paul y Taylor, Mark, *Policy Issues in the Evolving International Monetary System*, Occasional Paper 96. Washington, D.C. : International Monetary Fund - IMF. Junio, 1992.

MC CAULEY, ROBERT Y WHITE, WILLIAM. "The Euro and European Financial Markets", Working Paper N° 41. Bank for International Settlements - BIS. 1997.

MINTZ, NORMAN. "Monetary Union and Economic Integration". Nueva York : New York University Graduate School of Business Administration. 1970.

NOFAL, BEATRIZ. "Moneda común en el MERCOSUR: Propuesta aconsejable, factible o distracción?", trabajo presentado en el seminario "Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. Hacia una moneda única". Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, 12 y 13 de junio de 1998.

PAIVA ABREU, MARCELO DE. "Integración Financiera en los países del MERCOSUR", *Integración & Comercio* N° 1. Buenos Aires : BID/INTAL. Enero/abril, 1997.

PAIVA ABREU, MARCELO DE Y BEVILAQUA, ALFONSO. "Macroeconomic Coordination and Economic Integration: Lessons for a Western Hemisphere Free Trade Area". Texto para Discusión 340, PUC/RJ. Noviembre, 1995.

RIGOLON, FRANCISCO Y GIAMBIAGI, FABIO. "Áreas monetárias ótimas: teoria, unificação monetária européia e aplicações para o MERCOSUL", *Economía Aplicada*, Vol. 3, N° 1. Enero/marzo, 1999.

SANDHOLTZ, WAYNE. "Choosing union: monetary politics and Maastricht", *International Organization*, 47, 1. 1993.

SCHWEICKERT, RAINER; ZAHLE, ROBERTO Y JESSEN, ANNEKE. "European Economic and Monetary Union: Recent Progress and Possible Implications for Latin America and the Caribbean", trabajo presentado en el seminario "Single Currency of the European Union-Euro", en ocasión del Encuentro Anual de los Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Barcelona, España, 18 de marzo de 1997.

STRAUSS-KAHN, MARC. "Coordinación monetaria y el papel de los Bancos Centrales: Por qué?, Cuando?, y Cómo?", trabajo presentado en el seminario "Armonización bancaria, liberalización financiera y movimientos de capitales en el marco de un área integrada", documento final. Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR. Montevideo, 6 al 8 de octubre de 1997.

# MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera. Propuesta de cambio

*Flavio Floreal Gonzalez*

*Abogad. Magister Relaciones Internacionales, FLACSO. Curso Postgrado en Derecho Comunitario Universidad de Salamanca, España. Asesor de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.*

## *Resumen*

*El MERCOSUR afronta dificultades para derribar restricciones no arancelarias y diferencias en materia de incentivos. Estas son ocasionadas, entre otros motivos, por la incompatibilidad del diseño institucional con la vocación de consolidar la Unión Aduanera. El modelo intergubernamental, asumido por las dificultades en afrontar el "fantasma de la supranacionalidad", denota en la práctica su permeabilidad a intereses que pueden condicionar el desarrollo del proyecto. Esto se debe a que el modelo institucional carece de un órgano que tenga la función exclusiva de preservar los logros y desarrollar la marcha hacia la Unión Aduanera. Todos los órganos son ámbitos en los que confluyen distintos niveles de los gobiernos nacionales que responden, en primer lugar, a sus intereses y a los de los actores de sus países y, en un segundo plano, a los requerimientos del proyecto de integración. Esta situación plantea la necesidad de un debate para reformular el diseño institucional afrontando la cuestión de la supranacionalidad a partir de la modificación gradual del esquema intergubernamental vigente. En ese sentido se puede ser optimista pues los Estados miembros han demostrado, a través del gradualismo, que tienen vocación de adaptar el perfil institucional de acuerdo a las necesidades del proyecto.*

## *I. INTRODUCCIÓN*

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es el exponente más importante y exitoso que se ha desarrollado en América Latina de lo que se ha denominado la "nueva integración" (Halperin [1992] p. 32).

Dicho éxito ha sido producido por un proceso que conjuga importantes avances en la liberalización del comercio con la subsistencia de obstáculos a los intercambios. También se dan asimetrías en materia de incentivos para la radicación de inversiones. Estos problemas plantean diversos desafíos para el esquema (Bouzas [1997] p. 66), pues han producido conflictos que en muchos casos no se han solucionado. Además, hay que resaltar la vinculación que existe entre el comercio y las inversiones como partes complementarias de las estrategias nacionales y de las empresas (Khaler [1995] p. 31).

Los temas señalados están vinculados fundamentalmente a la consolidación de la unión aduanera; para más adelante quedarán aquellos relacionados con el mercado común. Por otra parte, nuevas temáticas podrían cobrar una importancia mayor con el correr del tiempo, tal el caso de la cuestión ambiental, las relaciones del trabajo, la educación, la cuestión social, etc.

Para afrontar las divergencias en materia de restricciones no arancelarias y de políticas públicas que afecten la competencia, los Estados miembros deberán realizar un gran esfuerzo para coordinar y armonizar sus posturas.

El presente trabajo tiene por objeto analizar hasta qué punto las instituciones vigentes del MERCOSUR facilitan un abordaje exitoso de la cuestión. Para ello se analizarán las características del diseño institucional y se elaborarán algunas propuestas al respecto.

Ello, sin dudas, no es tarea fácil pues se ha preguntado con anterioridad si es posible hablar de requerimientos institucionales y jurídicos para afrontar con éxito un proceso de integración (Best [1994] p. 12). La respuesta aquí, como en aquella oportunidad, es que ello sería posible si el estudio se centra en los instrumentos que se derivan del diseño institucional para afrontar con éxito la agenda del esquema.

## *II. CARACTERIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR*

La estructura institucional del MERCOSUR ha sufrido diversas modificaciones desde el Tratado de Asunción, hasta la última configuración sentada por el Protocolo de Ouro Preto. Siempre ha presentado un diseño intergubernamental y en la actualidad cuenta con tres órganos de naturaleza decisoria en los que participan los gobiernos. Luego presenta dos organismos consultivos sin facultades decisorias, uno conformado por parlamentarios y el otro por empresarios y sindicalistas y, finalmente, uno de naturaleza administrativa. La conducción política y la gestión del proceso están concentradas en los tres con facultades decisorias, que son: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). En ellos se concentrará el análisis acerca de las características del diseño institucional.

### **GRADUALISMO O FOBIA AL DESARROLLO INSTITUCIONAL**

El MERCOSUR, recogiendo conductas manifestadas por Argentina y Brasil en sus experiencias de cooperación binacional, ha mostrado gradualismo en lo que a desarrollo institucional se refiere. Dicha cualidad se manifiesta en la cantidad de instituciones creadas y en el carácter y facultades que se les otorgan. En este punto se estudiará fundamentalmente el aspecto cuantitativo dejando para los subsiguientes las otras características.

El gradualismo, en lo que a cantidad de instituciones se refiere, implicó la tendencia de ir aportando organismos a partir de los requerimientos que el proceso demandara. Esto ha otorgado un carácter transitorio al diseño institucional del proceso durante toda su historia, por cuanto se quiso eludir estructuras desproporcionadas en un contexto de escasos recursos. Para ello, a la hora de crear una institución debía existir una necesidad que justificara las funciones del organismo y no crear instituciones previendo problemas cuya concreción pudiera no producirse (Cohen [1993] p. 9).

Los órganos creados son de naturaleza fundamentalmente política, pues están conformados de funcionarios, que no necesariamente son permanentes, designados por los gobiernos. Hay carencia de órganos que sean propiamente técnicos. Este tipo de funciones se presentan fundamentalmente en la CCM que es un órgano con funciones político-técnicas. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) es el único ámbito administrativo y permanente que tiene el proceso y está reducido a una mínima expresión en el desarrollo de sus funciones.

El gradualismo en lo que a cantidad de organismos se refiere ha sido una opción razonable a la hora de no dilapidar recursos y coherente con las corrientes de pensamiento actuales que son reacias a propugnar ámbitos institucionales desmesurados. Al mismo tiempo, se ha afirmado que la envergadura que ha cobrado el MERCOSUR plantea la necesidad de "burocratizar" al esquema, en el buen sentido de la palabra, dotándolo de estructuras permanentes de apoyo administrativo y técnico que visualicen los problemas y encaren su solución. De lo contrario el gradualismo pretendido podría derivar en una "fobia" al desarrollo institucional (Halperin [1992] p. 34) que no facilitaría abordar con éxito las demandas del proyecto.<sup>1</sup>

#### LA OPCIÓN POR EL CARÁCTER INTERGUBERNAMENTAL. SU INCOMPATIBILIDAD

Los procesos de acercamiento económico entre Estados son organizados de acuerdo a distintas modalidades.

Los procesos de integración que implican conformar un espacio económico común son gestionados por una entidad comunitaria creada a esos efectos, a la que los miembros le atribuyen competencias derivadas de su soberanía. En otras palabras, la integración económica va acompañada de la integración política.

Por otra parte, están los procesos de cooperación "tradicional" en los que cada socio mantiene su individualidad económica y política y los órganos creados son ámbitos para facilitar la colaboración intergubernamental en la administración de los acuerdos. No hay integración económica ni política.

En el MERCOSUR se ha optado por un diseño institucional intergubernamental para gestionar un proyecto que pretende la integración económica a partir de la conformación de una Unión Aduanera imperfecta.<sup>2</sup> Según los postulados de un sector de la doctrina, esto sería una incongruencia, pues se quiere administrar un proyecto de integración con mecanismos institucionales propios de la cooperación, correspondiendo aclarar sin embargo que dicha falencia no se verificaría solo al contraponer modelos teóricos, sino que las mayores necesidades derivadas de la integración exigen instituciones con instrumentos más desarrollados, por lo que habría que reducir los objetivos del proceso o ampliar las facultades de las instituciones (Halperin [1992] p. 32; Jacque [1993] p. 21).

Desde las argumentaciones de otros autores (Khaler [1995] pp. 11, 81 y 117; y Grieco [1997] p. 171), la elección por el criterio intergubernamental no sería desacertada ya que existen ejemplos en el mundo en los que mayores niveles de intercambio no requieren mayores niveles de institucionalización. Solo se requeriría un mayor desarrollo institucional de control cuando se demandan armonizaciones de políticas generadas detrás de la frontera. A su vez, para dicho sector este acuerdo encuadraría en lo que se ha denominado la "segunda ola" de procesos regionales en la que los actores raramente establecen estructuras supranacionales importantes o elaborados mecanismos para la toma de decisiones comunes.

A su turno, la práctica nos muestra que los Estados que se han involucrado en este tipo de procesos han mantenido una cierta coherencia entre el proyecto y el diseño institucional encargado de organizarlo. La Comunidad Europea (CE) es la expresión más destacada dentro del terreno comunitario. La Comunidad Andina (CAN), aún con sus falencias, ha procurado en términos formales mantener la congruencia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en general todos las áreas de libre comercio han sido coherentes a la hora de definir las instituciones propicias para la administración de la cooperación.

Si se adhiere a una de las corrientes de pensamiento arriba señaladas, dicha coherencia no se verificaría en el MERCOSUR. Los miembros del proceso han corregido algunas conductas incongruentes que habían manifestado en las experiencias regionales o

subregionales en las que habían participado, pues adoptaron objetivos instrumentales compatibles con los fines estratégicos del proyecto, pero al mismo tiempo no han efectuado los ajustes necesarios en el ámbito institucional.<sup>3</sup>

Se ha afirmado que el Tratado de Asunción lleva en sí un código genético de lo que podrá llegar a ser el proceso del MERCOSUR en sus futuros desarrollos institucionales, señalándose que dicho código sería el de la cooperación intergubernamental entre Estados, en vez de un proceso de administración comunitaria (Baptista [1996] p. 5). Es de resaltar que dicho "código" se ha evidenciado en todos los procesos regionales en los que han participado los socios del MERCOSUR y que, tal vez por avanzar gradualmente en el desarrollo institucional, no han tenido la voluntad de enfrentar el "fantasma de la supranacionalidad". La imagen del "fantasma" alude a que los esquemas de integración serían ámbitos de lucha entre intereses nacionales y comunitarios en el que uno anularía al otro (Halperin [1992] p. 37).

#### CONSECUENCIAS DE LA INCOMPATIBILIDAD EN EL PROCESO DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS, ADOPCIÓN DE DECISIONES Y CONTROL DE CUMPLIMIENTO

La opción por el carácter intergubernamental tiene un alto impacto en el proceso político que se desarrolla en el MERCOSUR y es una de las dificultades para perfeccionar la Unión Aduanera.

El diseño de cooperación intergubernamental presenta las siguientes características: 1) los órganos están compuestos por representantes de los gobiernos, 2) sólo los gobiernos se vinculan entre sí, creándose mutuamente derechos y obligaciones a través de la sanción de normas, 3) las decisiones adoptadas deben ser implementadas por los gobiernos. A estas características propias de todo esquema intergubernamental, el MERCOSUR agrega: 4) las normas se adoptan por consenso con presencia de todos los estados miembros, 5) el control de su cumplimiento corresponde fundamentalmente a los gobiernos, 6) tiene un proceso de solución de disputas en el que los gobiernos dirimen la controversia, 7) los actores no gubernamentales tienen una participación formal marginal y 8) no existen órganos técnicos independientes de los gobiernos.

La composición de los órganos es el primer factor que incide en las deficiencias para avanzar en el logro de los objetivos. Los organismos decisorios están integrados exclusivamente por representantes de los gobiernos, quienes en última instancia deben actuar de acuerdo a las instrucciones que reciben de sus superiores. De lo manifestado surge el carácter fundamentalmente político de los órganos en cuestión.

Como se puede observar, de las características aludidas se desprende que los gobiernos son los únicos protagonistas de la conducción del MERCOSUR. Son ellos los que formulan políticas, los que deciden, los que controlan que se cumpla lo resuelto y los que litigan en caso de disputa. Los gobiernos subnacionales, los municipios, los empresarios, los trabajadores, grupos sociales de presión, etc., tienen una participación formal muy marginal en las ámbitos que ya se han señalado, por lo que deben contar con el patrocinio de sus gobiernos para hacer valer sus intereses en los órganos decisorios.

A su vez, dichos órganos son ocupados primordialmente por funcionarios de algunas áreas de gobierno. La primacía la tienen las carteras de Economía y Relaciones Exteriores. Otro aspecto a tener en cuenta es que las funciones y niveles "escalafonarios" que componen cada órgano decisorio, denotan una pirámide que ubica al CMC en la cima y a la CCM en la base y que refleja, en cierto modo, los niveles de cada una de las administraciones nacionales.

Al mismo tiempo, tanto el CMC, como el GMC y la CCM, tienen funciones de iniciar políticas, adoptar decisiones y controlar el cumplimiento, dentro de sus competen-

cias. Dichas áreas no están específicamente establecidas por materias, excepto para la CCM que concentra funciones de política comercial común, por lo que las competencias de los órganos están más relacionadas a la jerarquía de la decisión a adoptar que a su contenido temático.

Por ello, la imagen que se desprende del diseño descrito es el de un espacio con distintos niveles jerárquicos en el que confluyen las administraciones públicas de cada país. Dichos ámbitos favorecen la interacción horizontal entre las burocracias nacionales de un mismo nivel jerárquico y, por las funciones de asistencia que las inferiores le deben a las superiores, también facilitan los contactos verticales entre los distintos escalones. El diseño esbozado tiene por consecuencia un proceso político con las características que a continuación se mencionan.

En los órganos del MERCOSUR la interacción intergubernamental se produjo luego que cada gobierno tamizó sus propios intereses y los de sus nacionales, con la necesidad común de perfeccionar la unión aduanera. Muchas veces la última no suele coincidir con los primeros, y en ese juego muchas veces queda relegada según sea el peso y la urgencia del actor que invoque el interés particular. Esto fue notorio en los conflictos que se suscitaron en el primer cuatrimestre de 1997, especialmente en el terreno de las restricciones no arancelarias y de políticas públicas que afectan la competencia. Por ejemplo, cuando Brasil, a partir de su interés en evitar desequilibrios externos en su economía, impuso unilateralmente la Medida Provisoria 1.569 de 1997 que fijó nuevos obstáculos a los intercambios intrazona, afectó con ello a sus socios y al avance general del proceso. También se evidenció el impacto de los intereses particulares de sectores privados y su accionar de *lobby* sobre los gobiernos para mantener o derribar obstáculos al comercio en los conflictos en los sectores de medicamentos, lubricantes, cueros, automotrices, alimentos y subsidios para la radicación de inversiones automotrices.<sup>4</sup> Es así como cada gobierno llega al espacio de confluencia invocando intereses particulares que muchas veces contradicen las políticas necesarias para desarrollar la Unión Aduanera y los intereses propios de otros socios.<sup>5</sup> Este cuadro describe a los órganos del esquema como ámbitos en los que muchas veces se producen situaciones de conflictos y alianzas entre intereses particulares diversos, y en los que la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera pasa a un segundo plano.

El proceso descrito tiene profundas implicancias en el desarrollo de políticas para conformar la Unión Aduanera.

Cuando los intereses particulares tienen tanta preponderancia se suscitan dificultades para promover iniciativas. Cuando se "ve el árbol pero no se ve el bosque" se producen bloqueos. Por ejemplo, las funciones para elaborar propuestas que apunten a la preservación y el desarrollo de la Unión Aduanera son desplegadas por funcionarios que dependen de los gobiernos que, sin perjuicio de visualizar los problemas del proyecto, deben responder en última instancia a intereses nacionales.<sup>6</sup>

Las dificultades para generar iniciativas también se manifiestan a la hora de adoptar decisiones, pues para destrabar los bloqueos se relativiza la eficacia de los acuerdos.<sup>7</sup> En muchos casos los Estados se reservan amplias facultades para escapar a las previsiones establecidas en ellos sin sufrir consecuencias.<sup>8</sup> Las normas adquieren características en las que prevalece lo declarativo por sobre lo operativo. Si no se siguiera este camino sería prácticamente imposible avanzar debido al poder de veto que tiene cualquiera de los socios. Cabe aclarar en este punto que consenso no significa unanimidad por lo que puede admitirse la abstención de algún país miembro, pero no un voto negativo.

La incidencia de los intereses particulares también se verifica cuando los Estados deben cumplir lo que han acordado, en cuanto si se ha internalizado la norma en cuestión, si ha sido implementada, las modalidades en que se efectuaron dichas tareas, etc.<sup>9</sup>

Idéntica situación se puede observar cuando los Estados efectúan sus reclamos por incumplimiento de algún acuerdo. En dicha instancia, los socios intercambian información e inician un proceso de consultas ante la CCM. Del seguimiento efectuado sobre dichas consultas surge que todos han incumplido en algunos temas y han exigido el cumplimiento en otros. Estas conductas le quitan mérito a los reclamos efectuados. Por otra parte se incumple lo acordado por un interés particular y su rectificación es exigida desde un interés similar. No existe ninguna instancia que controle los cumplimientos desde una perspectiva que sea independiente de intereses particulares.

Los procesos de integración exitosos suelen presentar un equilibrio aceptable entre sus necesidades y los intereses particulares de cada Estado miembro. La CE ha sido un ejemplo de lo dicho, procurando alcanzar el diseño de sus instituciones un equilibrio y una interacción cooperativa entre aquellas y éstos.

Por su parte, en el MERCOSUR todas las políticas que se generan, las decisiones que se adoptan, su implementación y su control, se hacen en función de los intereses que invoca cada gobierno. En dicho contexto las necesidades del proyecto quedan muchas veces relegadas. Se podría decir que en el proceso aludido está el "código genético" que produce dificultades para avanzar en la armonización y coordinación de políticas que demanda el MERCOSUR.

#### OTRA CONSECUENCIA DE LA INCOMPATIBILIDAD: UN ORDEN JURÍDICO DEBILITADO

Algunos autores, quizás como una expresión de deseos, han aludido al término Derecho Comunitario como denominación del orden jurídico vigente en el esquema. Del mero examen de las normas convencionales del proceso y de su implementación, se concluye que dicho término no se corresponde con la realidad. Ello se debe a que en el MERCOSUR, como se ha señalado, no ha sido creada una comunidad de Estados sino un esquema de cooperación intergubernamental.

Para que haya Derecho Comunitario debe necesariamente crearse una Comunidad política y económica a la que se le atribuyan potestades normativas, y en la que múltiples actores serán sujetos activos y pasivos de las normas (Sanguinetti [1994] p. 7). El Derecho Comunitario y la Comunidad nacen simultáneamente por los Tratados constitutivos que los crean. De este modo la integración política y la económica se vinculan con una herramienta imprescindible: la integración jurídica.

El fenómeno comunitario tiene su máxima expresión en la CE pero, como se ha visto, las diferencias entre la experiencia europea y el MERCOSUR son notables, correspondiendo agregar respecto al último que la incompatibilidad que se ha señalado entre el proyecto y sus herramientas institucionales también produce consecuencias en el terreno jurídico.

Aun así, se señalarán algunas características que tiene el Derecho Comunitario europeo, que han contribuido a alcanzar el mercado común, para verificar cómo su carencia en el MERCOSUR tiene incidencia en las dificultades para desarrollar la Unión Aduanera.

Una de las primeras características a comentar del Derecho Comunitario fue resaltada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) en el sentido que dicho cuerpo legal conforma un "ordenamiento jurídico" en desmedro de aquellos postulados que pretendían visualizarlo como un conjunto de normas. El hecho de ser un orden jurídico le otorga al sistema legal comunitario una organización y una lógica que apunta a dotar de eficacia a las normas que se elaboren en su ámbito a partir de su profunda y compleja interrelación con los ordenamientos jurídicos internos (Mangas Martín y Liñán Noguerras [1996] p. 337).

Dicho ordenamiento está basado en los Tratados constitutivos y sus modificaciones, del que se derivan hacia el interior de la Comunidad normas entre las que se destacan aquellas vinculantes para sus destinatarios, a saber: reglamentos de carácter general y obligatorio, decisiones de carácter individual y obligatorio y directivas que son dirigidas a los Estados fijando una obligación de resultado pero dejando a éstos la elección de los medios para alcanzarlo. A ellas hay que sumar algunos actos atípicos producidos por los órganos comunitarios que tienen efectos obligatorios. También forman parte del orden jurídico los compromisos externos que ha asumido la Comunidad con terceros y aquellos tratados celebrados entre sus miembros en materias que no están dentro del área de sus competencias, pero que son conexas (Isaac [1995] p. 135 y, Lasok y Bridge [1991] p. 112).

La eficacia de las normas defendida por la existencia de un orden jurídico se ha visto reforzada por la actuación del TJCE a través de la doctrina que ha creado en sus fallos. De dicha actuación se desprende la elaboración de varios principios importantes para dotar de eficacia a la comunidad jurídica, de los cuales tres son los más destacados.

El principio de la "aplicabilidad inmediata" implica que las normas comunitarias no requieren de internalización, pasando a formar parte, desde el momento de su sanción, de los ordenamientos jurídicos nacionales. Dicho carácter alcanza tanto a los Tratados constitutivos como a las normas derivadas, incluso las directivas, en la que los Estados tienen facultades de "ejecución" pero no de "recepción". De este modo el Derecho Comunitario entra en vigencia de manera inmediata, uniforme y simultánea en todos los Estados miembros.

El principio del "efecto directo" fue delineado para que el Derecho Comunitario rija en todos los Estados sin necesidad de internalización alcanzando con sus efectos a los particulares, completando su patrimonio jurídico con derechos y obligaciones "comunitarias" ya sea en sus relaciones con otros particulares, con el orden de la Comunidad o con el Estado al que pertenecen. Dicho principio fue elaborado por el TJCE<sup>10</sup> a partir de una interpretación sistemática y teleológica de los Tratados constitutivos. Los derechos y obligaciones derivados de una norma comunitaria pueden ser invocados ante las autoridades administrativas y judiciales, las que tienen el deber de salvaguardarlos. No todas las normas tienen la cualidad de producir dichos efectos; para ello, se debe derivar de ellas una obligación clara y precisa. Así, los Tratados Constitutivos y los Reglamentos generan efecto directo ya sea para ser invocados por un particular contra la Administración o viceversa (relaciones verticales) o entre particulares (relaciones horizontales). Las decisiones también tienen efecto directo. En cuanto a las Directivas el TJCE, luego de una frondosa jurisprudencia, se ha señalado que generan efecto directo una vez que se ha agotado el plazo para cumplir la obligación por parte del Estado y éste no lo ha hecho. En ese caso los particulares pueden invocarla frente al Estado, pero éste no puede hacerlo contra los particulares ni éstos entre sí (Mangas Martín y Liñán Noguerras [1996] p. 421; Hartley [1986] p. 185 y, Moitinho de Almeida [1985] p. 61).

El otro principio destacado es el de la "supremacía" del derecho comunitario por sobre los derechos nacionales. Este principio regula la relación entre el orden jurídico comunitario y los derechos de los Estados miembros. También ha sido elaborado por el TJCE<sup>11</sup> y establece que en caso de contradicción entre una norma comunitaria y una nacional la que prevalece es la primera (Muñoz Machado [1986] p. 519), incluso cuando se esté en presencia de una norma posterior<sup>12</sup> y aún cuando sea de rango constitucional.<sup>13</sup>

A su vez los principios comentados son complementados por aquellos que establecen la responsabilidad del Estado por el incumplimiento del Derecho Comunitario, el de la cooperación de los miembros para asegurar su vigencia, el de la tutela judicial efectiva, la suspensión cautelar de las normas presumiblemente contrarias al derecho comunitario y el monopolio del control de legalidad comunitaria en manos del TJCE.

Por su parte, en el MERCOSUR existe un orden jurídico con fuentes normativas que están expresamente establecidas en el Protocolo de Ouro Preto y que expresa una jerarquía en la que el Tratado de Asunción es la norma "constitucional" superior a partir del cual se eslabonan las normas inferiores.<sup>14</sup> El esquema es compatible con la naturaleza intergubernamental del proceso. A partir de ésto, el ordenamiento jurídico vincula a los Estados Parte a través de normas que son obligatorias para los Gobiernos. Los efectos de las normas que se dictan sólo alcanzan a los gobiernos. Más precisamente, están dirigidas a los Poderes Ejecutivos de cada país, pues en los cuatro Estados Miembros dicho Poder es el encargado de manejar las relaciones exteriores. Luego, según el tema, se dará curso a la repartición o Poder que tenga que internalizar la norma, o en su caso, desarrollar la actividad comprometida. De lo dicho se desprende la imagen de un orden jurídico que vincula a los Estados, que regula los compromisos políticos asumidos por dichas entidades y que apunta a organizar la cooperación en el marco del proceso.

El Protocolo de Ouro Preto dejó que la propia práctica fuera definiendo cuándo debía internalizarse una norma. Los socios han adoptado la costumbre de señalar en buena parte de ellas la necesidad de su internalización y los órganos encargados de producirla.<sup>15</sup> Esto en cierta forma está resolviendo el problema que se planteaba respecto de cuándo una norma era operativa de por sí o si requería ser incorporada a los ordenamientos nacionales (Sola [1996] p. 744).

Sólo cuando las normas son internalizadas por los cuatro socios sus efectos trascienden la frontera gubernamental, para alcanzar a los particulares. Por lo tanto, la vinculación de dichos sujetos con las normas que se emiten en el MERCOSUR se establece a partir de la sanción de una normativa interna que la reproduce. La fuente jurídica interna es la que genera derechos y obligaciones para los particulares. Pero ésta no es suficiente; es necesario que todos los países hayan internalizado la emitida en el proceso de acuerdo al procedimiento establecido en el Protocolo de Ouro Preto.<sup>16</sup> Como se puede apreciar, no existe en el MERCOSUR la vigencia del principio del efecto directo como en el caso europeo: las normas no generan directamente derechos y obligaciones para los particulares.<sup>17</sup>

Por otra parte, tampoco se verifica el principio de la aplicabilidad inmediata de las normas. Muy por el contrario, las demoras en internalizar revelan una vigencia retardada del derecho derivado del esquema. Dichas demoras se deben a que no están previstos en el esquema plazos para el cumplimiento de las obligaciones. El Protocolo de Ouro Preto establece que se adoptarán todas las medidas necesarias para la internalización de las normas emitidas en el marco del esquema, pero no señala el tiempo en que dicha obligación debe cumplirse. La falta de un plazo expreso para cumplir lo comprometido debilita el carácter obligatorio que se le asigna a las normas del esquema, pues en el MERCOSUR se producen demoras de dos a tres años en internalizar, lo que manifiesta no sólo un desfase temporal considerable entre la producción de la norma y su vigencia sino, también, un retraso importante en implementar las políticas comprometidas.<sup>18</sup>

La falta de un plazo atenta contra la posibilidad de que un Estado Parte exija a otro el cumplimiento de lo pactado. También agrava la falta de efecto directo de las normas producidas en el MERCOSUR, pues se diluye el derecho de un particular de exigir a su Estado a que reclame al miembro incumplidor, o que demande a su Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales si no cumple en término lo acordado en el marco de un Tratado Internacional.

Los problemas comentados se ven agravados por la falta de previsiones en el Tratado de Asunción sobre su jerarquía *vis à vis* los ordenamientos legales nacionales. Esto debería ser resuelto a partir de lo pautado en la Convención de Viena, que establece que una parte no puede invocar su derecho interno para incumplir un Tratado Internacional.<sup>19</sup> Pero se ha manifestado que dicho postulado es esencialmente doctrinario corres-

pondiendo a cada Estado, a partir de su poder soberano, determinar la jerarquía de un Tratado en el ordenamiento jurídico interno (Paulo Pereira [1997] p. 35). Por ello, el esquema queda expuesto a las asimetrías constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarias que existen entre los miembros.

Las asimetrías a las que queda expuesto el Tratado de Asunción en cuanto a su primacía sobre los ordenamientos nacionales son las siguientes: en Argentina, la jurisprudencia evolucionó de otorgar igual jerarquía a las leyes internas y los tratados, con la que las primeras podían derogar a los segundos cuando eran posteriores, a un criterio en que las normas internacionales ratificadas no pueden ser derogadas por leyes nacionales posteriores. A su vez, la modificación constitucional de 1994 formalizó en dicha norma la jerarquía superior de los tratados sobre las leyes nacionales.<sup>20</sup> Paraguay presenta el mismo criterio a través de lo establecido en su norma fundamental. Hasta aquí se estaría en presencia de ordenamientos en los que el Tratado de Asunción puede prevalecer. En Brasil tal cuestión presenta otro tratamiento, pues una norma nacional posterior puede modificar un Tratado Internacional de acuerdo a lo que expresa su Constitución y su jurisprudencia, mientras que en Uruguay, si bien tal cuestión no ha sido planteada, en la práctica se verificaría la primacía de la ley nacional.<sup>21</sup> Obviamente, idénticas asimetrías se observan cuando se analiza la jerarquía del derecho derivado del MERCOSUR con respecto a los ordenamientos nacionales. A lo señalado hasta aquí hay que agregar aquellas situaciones de divergencia en la interpretación por parte de los tribunales nacionales de las normas nacionales derivadas de la internalización.

Las asimetrías planteadas erosionan los compromisos políticos alcanzados en el ámbito intergubernamental y quiebran la igualdad entre los socios. En un territorio común, de las reglas que en él imperan deben derivar derechos y obligaciones de idénticos alcances para sus miembros. Dicha igualdad se garantiza cuando todos los actores se encuentran amparados y regulados por un solo ordenamiento jurídico. Si bien pueden coexistir varios subsistemas de normas, en última instancia una debe prevalecer y debe ser la misma para todos. Los alcances distintos que el orden jurídico del MERCOSUR tiene en cada país socio lo fragmentan. Esto aumenta el factor "incertidumbre" en el esquema, pues algunos socios pueden modificar las normas fácilmente mientras que otros no. Esta situación se ve agravada pues, como veremos, no existe una instancia estable que interprete y aplique el derecho unívocamente.

De todo lo dicho surge que el MERCOSUR presenta un orden jurídico propio de su naturaleza "intergubernamental", que apunta a organizar la cooperación de los Estados pero que en nada merece el adjetivo de "comunitario". Sin perjuicio de la inconsistencia que presenta por su carácter intergubernamental *vis à vis* el proyecto de conformar una Unión Aduanera, dicho orden se ve aún más debilitado por las falencias señaladas en este punto, especialmente la falta de un plazo para internalizar y las asimetrías que existen entre los socios respecto de la jerarquía de las normas. El debilitamiento deliberado del orden jurídico denota que en esta instancia los Estados optaron por no sujetarse a obligaciones legales rígidas que restringieran su capacidad de maniobra para enfrentar problemas producidos por factores intra o extra MERCOSUR.

## EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y LA SUBSISTENCIA DE CONFLICTOS

El MERCOSUR presenta sobre este punto un avance respecto de los esquemas regionales en los que participaron sus miembros. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) sólo presentaban un esquema de consultas para dirimir un conflicto. El MERCOSUR avanzó en establecer un mecanismo arbitral.

Sin dudas esto constituye un avance, pues fijar objetivos y reglas para alcanzarlos sin una instancia "neutral" que dirima las diferencias debilitaría tanto al esquema que lo tornaría inviable. El mecanismo presenta una instancia previa de negociaciones diplomáticas que se da en el ámbito de la CCM cuando la materia está dentro de sus competencias, para ser luego elevado al GMC o directamente el procedimiento se inicia en éste último. Si no se llega a un acuerdo en dicha instancia, el Estado reclamante puede activar los mecanismos para la conformación de un tribunal arbitral y obtener un pronunciamiento que será obligatorio para las partes.

Como se puede observar, no se ha previsto una instancia jurisdiccional supranacional a la europea. Por el contrario se ha optado por un tribunal arbitral *ad hoc*, que está más de acuerdo con la tradición institucional de los socios y con los criterios inspirados en el TLCAN (Dreyzin de Klor [1995] p. 1.194). Por su parte, los tribunales nacionales no aplican el derecho derivado del MERCOSUR. Solo lo invocan indirectamente por vía de la norma nacional que lo ha introducido. La aplicación directa de dicho derecho queda exclusivamente reservada al tribunal arbitral.

El diseño descrito es compatible con la naturaleza intergubernamental del proceso y su ordenamiento legal, por lo que sólo tiene como actores a los Estados. Los particulares sólo pueden solicitar a su Sección Nacional que inste el procedimiento, pero en modo alguno pueden ser parte directa de él. Esto puede devenir en una situación de indefensión del particular en caso que dicha Sección no lo inste, aunque esa circunstancia le abriría la posibilidad de impugnar tal decisión ante instancias jurisdiccionales de su país. Desde otro punto de vista, la obligación del Estado frente a los particulares sería una "obligación de medios" pero no "de resultados", con lo que dichas entidades deberían hacer avanzar la instancia conforme los plazos estipulados en el procedimiento, pero no tendrían la obligación de garantizar un resultado satisfactorio, salvo que el pronunciamiento en contra sea producto de una presentación que adolezca de una notoria inidoneidad técnica.

La limitación de actores y de ámbitos en los que se dirime una disputa tiene como consecuencia la existencia de un solo procedimiento gestionado por los Estados ante el GMC y eventualmente ante el tribunal arbitral, al que se le incorporarán variaciones según sea propiciado por particulares o sea iniciado en el ámbito de la CCM. El procedimiento insumiría como mínimo 243 días, si se diera el supuesto poco probable de que se cumplan todos los plazos y se concluyera con un pronunciamiento arbitral (Radresa y Fernandez Lemoine [1995] p. 1194).

La instancia de negociaciones diplomáticas está motorizada por los gobiernos y recién en la instancia arbitral se estaría en presencia de un ámbito independiente. Dicho tribunal debe resolver conforme a las fuentes jurídicas del MERCOSUR los principios y disposiciones de derecho internacional que sean aplicables y, si las partes prestan su conformidad, puede emitir su pronunciamiento de acuerdo a los principios de la equidad. El carácter *ad hoc* del tribunal puede atentar contra la elaboración de una jurisprudencia, en cuanto las diferentes formaciones no cuentan con el límite moral que impone a un mismo tribunal sus propios precedentes. Con ello cuestiones similares pueden ser resueltas de distintas maneras, con lo que se agravarían aún más las falencias derivadas del ordenamiento jurídico. En ese sentido, las limitaciones del sistema de solución de controversias han quedado evidenciadas en el primer laudo arbitral (Gonzalez [1999] p. 1).

Al mismo tiempo, la posibilidad de recurrir a la equidad puede ser una buena solución política para los Estados pero una mala solución jurídica para los operadores económicos y sociales, pues dicho principio puede implicar apartarse de las reglas que se habían previsto.<sup>22</sup>

Por otra parte, si bien se ha establecido que el laudo es obligatorio e inapelable, corresponde preguntarse hasta qué punto es aplicable directamente en el Estado que perdió el litigio. Se ha manifestado que ello sería perfectamente viable, pero otras voces han señalado que debe pasar por un procedimiento de homologación ante el Tribunal Superior del país perdedor (Pereira [1997] p. 79). Sin perjuicio de lo antedicho el Estado ganador, ante el incumplimiento de la sentencia por el perdedor, puede adoptar medidas compensatorias, pero aún así el carácter obligatorio de los laudos se ve relativizado.

Del examen de los conflictos que se han suscitado surge la preferencia de los Estados miembros, en este estadio del proceso, por los ámbitos políticos del esquema de solución de controversias.<sup>23</sup> Los actores gubernamentales han canalizado sus divergencias a través de las negociaciones diplomáticas en el ámbito de la CCM. Cuando dichas negociaciones se mostraban insuficientes han recurrido a instancias políticas de mayor nivel en las que generalmente se adoptaron soluciones transitorias y de compromiso. Sin dudas, es bueno que los Estados agoten todas las instancias políticas para solucionar sus diferencias, pero no siempre las controversias se pueden resolver por ese mecanismo. Además, no es bueno exponer permanentemente las instancias superiores a los desgastes propios de toda negociación por los riesgos que esto entraña para la salud política del esquema. Por otra parte, el proceso denota una prevalencia de soluciones políticas sin que se activen aquellas que deberían fundarse en las normas, con lo que se puede violentar la seguridad jurídica de los afectados por un conflicto. Debe recordarse que, hasta el momento de la redacción de este artículo, sólo se han emitido dos laudos arbitrales en un proceso con abundantes conflictos.

Asimismo el esquema no cuenta con un ámbito en el que se interprete unívocamente el derecho cuando los tribunales nacionales deben aplicarlo.

Hoy en el MERCOSUR subsisten conflictos por las dificultades para perfeccionar la Unión Aduanera y un sistema de solución de controversias que no permite saldar las diferencias de un modo definitivo, por lo que la exposición a los denominados costos en el fracaso de coordinación (Yarborough y Yarborough [1997] p. 156) debería motivar modificaciones al mecanismo para dotarlo de eficacia.

### *III. ALGUNOS PUNTOS PARA EL DEBATE*

Teniendo en cuenta las demandas del esquema y las dificultades señaladas, en esta sección se esbozarán algunos puntos que deberían estar presentes en los debates relativos a una eventual reforma institucional del MERCOSUR. Así, se pretenderá desmitificar algunos temas "tabú" y se señalarán algunos criterios que podrían desarrollarse a partir del modelo actualmente en vigencia que serán presentados a grandes rasgos.

#### **EL FANTASMA DE LA SUPRANACIONALIDAD**

En otra parte de este trabajo se ha señalado la inconsistencia que existe en el MERCOSUR en cuanto se han adoptado objetivos propios de procesos de integración, pero al momento de establecer los instrumentos institucionales se diseñaron ámbitos compatibles con modelos de cooperación entre Estados.

En los procesos de integración los socios suelen otorgar su gestión, a través de lo que se ha denominado "supranacionalidad", a un ente comunitario al que se le atribuyen competencias relacionadas con los objetivos del esquema. Dicho modelo presenta núcleos institucionales con la función de señalar el rumbo común mientras que los Estados miembros, a partir de sus necesidades, actúan en los ámbitos de toma de decisiones para fijar los ritmos de la marcha y moderar los costos de una "aceleración" desmedida. De este modo,

se pretende alcanzar un equilibrio entre los intereses particulares de los actores involucrados y las necesidades del esquema.

También es cierto que en estos modelos de gestión se han producido conflictos entre los intereses comunitarios y los particulares, y muchas veces se ha señalado que los primeros tienden a prevalecer sobre los segundos. A partir de esto se elaboró en el colectivo social la imagen del "fantasma de la supranacionalidad". Dicha imagen generalmente presenta a los intereses comunitarios imponiéndose sobre los nacionales, con lo que los Estados involucrados en este tipo de procesos enfrentarían una pérdida de soberanía. Esta representación ha generado conflictos en los procesos de integración. El caso europeo tal vez sea paradigmático: las denuncias contra las "injusticias y los atropellos de la burocracia de Bruselas" han sido una constante, aunque paradójicamente las competencias que los Estados miembros otorgaron a los organismos comunitarios han ido en aumento. En el MERCOSUR, tal como se señaló anteriormente, la opción por un esquema de cooperación intergubernamental obedeció, entre otros factores, a los temores que engendra el "fantasma de la supranacionalidad".

Ahora bien, ¿hasta qué punto es justificado en el Cono Sur el temor por la supuesta pérdida de soberanía que sufrirían los Estados en un modelo comunitario? La respuesta tal vez pueda obtenerse a partir de los análisis de la experiencia de la Unión Europea (UE) sobre el tema.

Para algunos autores la Comunidad ha evolucionado en lo institucional reflejando las tensiones existentes entre las aspiraciones supranacionales del Tratado de Roma y las preocupaciones intergubernamentales de numerosos miembros. En dicho contexto los Estados nacionales han transferido competencias a un ámbito conformado por un *pool* de soberanías, con profundas implicancias para el rol tradicional del Estado en Europa Occidental, sin que por ello deba entenderse que este camino lleve a la organización federal del continente. Por el contrario, los Estados miembros tienen un papel preponderante y el agrupamiento de soberanías no significa una disminución de las nacionales sino que, por el contrario, las potencia (Holland [1992] pp. 90 y 114).

Por otra parte, también se ha declamado que la UE marcha hacia la conformación de un sistema federal en el que los organismos comunes tendrían los atributos de soberanía interna y externa propios de los Estados nacionales, y que los Tratados han ido evolucionando de ser acuerdos multilaterales a transformarse en una norma constitucional cuasi federal (Mancini [1991] p. 178). La postura que presenta a la Comunidad como federal ha recibido críticas pues si bien la entidad creada se presenta como más fuerte en comparación con las organizaciones internacionales clásicas, no es menos cierto que en relación con los Estados nacionales su apariencia es de mayor debilidad, especialmente porque la Comunidad está construida sobre los sistemas políticos nacionales y sus puntos débiles radican en la dificultad para forzar los cumplimientos a las unidades que la integran, supuesto éste que no sería admitido por un sistema federal.

Como se puede apreciar, el debate manifiesta la dificultad para encuadrar a la Comunidad en alguno de los modelos tradicionales de organización política. Así, para los críticos de la imagen federal el esquema clásico más aproximado sería la confederación, dado que las instituciones centrales son ampliamente intergubernamentales y procuran el establecimiento de estructuras comunes compatibles con altos grados de diversidad. Aunque la noción de confederación tampoco alcanza a cubrir todos los fenómenos que se dan en el ámbito comunitario, especialmente en lo que se refiere a la dinámica de las negociaciones que se dan en su seno (Kehoane y Hoffman [1992] p. 278).

De este modo, la experiencia comunitaria requiere de nuevas explicaciones. Se ha señalado que lo que existe es un amalgamamiento de los sistemas nacionales dentro de

un nuevo esquema común, con sus propias competencias, instituciones y procedimientos, con lo que existiría una mezcla de federación con intergubernamentalismo que ubica a la comunidad muy cerca de un "federalismo cooperativo", en el que cuando hay más y mayores competencias comunes, más y mayores son las injerencias de las burocracias nacionales (Wessels [1991] p. 149). Este sistema reposa en la soberanía de los Estados miembros, los que por otra parte siempre tienen la opción de retirarse del esquema (Williams [1991] p. 158).

Por lo dicho se visualiza a la comunidad organizada como una red que se sustenta más en un agrupamiento y en una asociación, que en una transferencia de soberanías. En ella los órganos comunes y los Estados nacionales actúan conjuntamente desarrollando interacciones, pero a éstos últimos corresponde la decisión final en los temas cruciales (Kehoane y Hoffman [1992] p. 278). Esta interacción entre actores nacionales y comunitarios fue la que produjo los avances para alcanzar los objetivos comunes, a partir del equilibrio de poderes entre lo supranacional y lo intergubernamental que surge del diseño institucional.

Como se puede observar, la mayor parte de los análisis expuestos confluyen en desvirtuar el temor por la "pérdida de soberanía" que implicaría adoptar un esquema de gestión supranacional propio de proyectos de integración. Los sistemas supranacionales son más modelos de gestión que de transferencia de soberanía. La soberanía no se traslada al ente supranacional, sino que se produce una asociación de estos atributos que pasa a ser gestionada por órganos centrales, pero con el límite que implica que la última decisión la adoptan los Estados miembros. Es en esta facultad y en el derecho que tienen los socios a retirarse del proyecto donde los Estados preservan la soberanía. De este modo se produce una interacción entre el todo creado y las unidades que lo forman para avanzar en los fines pretendidos. También es cierto que este tipo de modelos implica un costo para la autonomía de los gobiernos que conducen cada país, pero en verdad proviene más del proyecto de integración comprometido que del sistema de gestión. Si un Estado se compromete a coordinar políticas en este tipo de esquemas, tal decisión es la que reduce el margen de maniobra nacional.

De estas explicaciones se podría concluir que el temor por la pérdida de soberanía en la supranacionalidad es injustificado. Aún así, no es menos cierto que aunque "los fantasmas" no existen igualmente producen miedo.

Por ello en el MERCOSUR se torna imprescindible clarificar las aprensiones que conlleva este modelo de gestión. Debe recordarse que los socios del proyecto nunca han participado en sistemas que tengan estas características, por lo que es necesario avanzar gradualmente en la dirección apuntada, produciendo cambios en la cultura política de los actores institucionales y de los pueblos.

La Comunidad Europea optó por este modelo de gestión a partir del *shock* que produjeron las consecuencias de la guerra en los pueblos y en las clases dirigentes. A su vez, tal decisión contaba con el respaldo de una tradición que promovía la noción de una Europa unida en una federación de Estados. En el continente americano, si bien existe una tradición pro-integracionista, no es menos cierto que hay una historia de mutuas desconfianzas y que no se han verificado eventos de la magnitud de la segunda guerra mundial para detonar una decisión política en pos de la supranacionalidad.

A los cambios señalados habría que adicionar, entre otros, las modificaciones de las constituciones de Brasil y Uruguay para que dichas normas contengan cláusulas expresas que faculden la delegación de competencias en órganos comunes. De lo contrario se estaría exponiendo al proyecto y sus frutos legislativos a la incertidumbre de verse expuesto a permanentes impugnaciones judiciales.

Partiendo de lo dicho, respecto de avanzar gradualmente en la construcción de un modelo de gestión con componentes supranacionales, se entiende que en el MERCOSUR se pueden desarrollar algunos cambios a partir del modelo vigente que permitan avanzar en el modelo comunitario sugerido y superar algunos de los problemas del diseño intergubernamental.

Por ello, se formularán algunos criterios que, partiendo desde lo intergubernamental, induzcan al desarrollo de marcos institucionales que faciliten el tratamiento de materias vinculadas con la Unión Aduanera y el Mercado Común. Se aclara que han quedado excluidas aquellas áreas temáticas que no integran dicha agenda, porque no han sido parte de este trabajo. Asimismo, no se tratarán aquellas cuestiones relacionadas con el déficit democrático que presentan las instituciones del esquema, la poca participación de las distintas regiones y estados subnacionales y la escasa representatividad formal que tienen los sectores económicos y sociales en el proceso. Tampoco se abordarán los problemas derivados de las disparidades de poder relativo entre los socios. Estos temas, por su importancia, requerirían un desarrollo especial en otros estudios.

### *Reformulación y fortalecimiento de los órganos. Desarrollo de un ámbito que promueva el proyecto de integración*

Surgió en el análisis de los problemas pendientes en la Unión Aduanera que uno de los factores que incidía en las dificultades para perfeccionarla era la permeabilidad del modelo institucional vigente a los intereses particulares. Dichos intereses se manifestaban en el proceso de generación de políticas, toma de decisiones, control de cumplimiento y solución de controversias, debido a que en ellos participaban exclusivamente los gobiernos.

Sobre este punto conviene aclarar que los gobiernos actúan de ese modo por la obvia necesidad de atender las demandas sectoriales concretas que le plantean grupos de interés para resolver problemas que pueden atentar sus condiciones de gobernabilidad, etc. Si no tuvieran consideración por dichos requerimientos pagarían costos tangibles en términos de poder interno y, en cierto modo, no cumplirían con la misión primaria de ser sensibles a las necesidades de sus gobernados. En un esquema intergubernamental este tipo de rol es usual y en la mayoría de los casos comprensible.

Las necesidades del proyecto de integración pueden ser más abstractas y los costos derivados de la defección se trasladan en primera instancia a los socios del esquema y sólo en un segundo momento, según las disparidades relativas de poder que existan entre los miembros, pueden volverse contra el infractor.

El problema, como se ha visto, es que lo que puede ser normal en los proyectos de cooperación de Estados no es aconsejable para los procesos que se proponen la integración pues éstos requieren de altos niveles de coordinación y escasos márgenes de incumplimiento.

Por esta razón, en el MERCOSUR se deduce la necesidad de potenciar un órgano que tenga como función específica promover el desarrollo de políticas que apunten a perfeccionar la Unión Aduanera. ¿Cómo lograr tal cometido en un esquema de cooperación de gobiernos? La respuesta se puede encontrar si se moderan un poco las aristas intergubernamentales de la estructura institucional actual. Para ello sería recomendable crear un órgano independiente con la función exclusiva de promover políticas que apunten a perfeccionar la Unión Aduanera.

Para tener una garantía en ese sentido, los funcionarios que conformen dicho cuerpo no deberían depender ni recibir instrucciones de los gobiernos de los Estados Parte, sino que tendrían que ser funcionarios del MERCOSUR, debiendo adoptarse los recaudos que establecieron aquellos procesos que han creado este tipo de ámbitos. Dicho órgano, además, debería ser permanente por la envergadura que ha cobrado el MERCOSUR. Asimismo, dicho organismo debería tener funciones técnicas, que es otro de los déficit que presenta el MERCOSUR.

Relacionado a lo antedicho está la cuestión de que en el proceso no existe una voz que manifieste el "deber ser" del MERCOSUR independientemente de los requerimientos de cada socio. El Tratado de Asunción ha generado reglas de juego que merecen ser contempladas, pues ha despertado expectativas en los pueblos y en los operadores económicos. Por ello, el rol técnico de dicho órgano debe ser principalmente promover proyectos para alcanzar las metas comprometidas. También debería señalar opciones que preserven los acuerdos previos cuando se deban abordar situaciones traumáticas para los intereses particulares de determinados actores.

Este tipo de organismo facilitaría, por ejemplo, en lo que se refiere a las restricciones no arancelarias y a políticas públicas que afectan la competencia, la clasificación de aquellas que son compatibles con la Unión Aduanera o no, los métodos para su eliminación o armonización; todo ello con un criterio que se encuentre despojado de las presiones de los intereses particulares.

También dentro de sus funciones técnicas debería estar comprendida la facultad de efectuar un seguimiento de la implementación de políticas, recomendando rectificaciones y brindando asesoramiento técnico e información para que los socios puedan adoptar las decisiones.

Colocar un actor independiente y con las funciones aludidas en el proceso político, aún con las limitaciones que impone el modelo de gestión intergubernamental, sería un primer paso para potenciar las soluciones a los problemas del proyecto.

Para evitar una superpoblación de órganos, y con los parámetros que se han señalado, se entiende que el ámbito independiente en cuestión podría lograrse a partir de una reformulación de la Comisión de Comercio, por contar dicho organismo con las características más asimilables a los requerimientos que se postulan, en cuanto es dicho espacio el que concentra las funciones más técnicas dentro del proceso político. De este modo, la CCM seguiría prestando funciones de asistencia al GMC, pero desde un ámbito independiente de los gobiernos y con funciones netamente técnicas en la elaboración de iniciativas y de seguimiento de políticas.

A su turno, de seguirse tal criterio, correspondería también modificar el rol del GMC. En la actualidad éste reviste el carácter de órgano ejecutivo intergubernamental no permanente, con la peculiaridad que en su seno se han dictado muchas normas que han implementado las políticas que señaló el Consejo del Mercado Común. En el esquema que aquí se propugna, y con el nuevo papel que tendría la CCM, mantener al GMC como ámbito puramente ejecutivo no tendría mucho sentido, pues buena parte de este tipo de funciones, especialmente aquellas vinculadas a la generación de proyectos y seguimiento de políticas, pasarían a ser absorbidas por la Comisión. Por ello sería recomendable que el GMC, sin perder el rol de órgano ejecutivo, vea reforzada su capacidad decisoria en materias con menores requerimientos de nivel de responsabilidad política. A su turno, dicho cuerpo debería seguir siendo conformado por representantes de los gobiernos. También sus integrantes deberían ser designados con dedicación exclusiva y permanentes para administrar, junto a la CCM, el día a día de los problemas que se derivan del proyecto integrativo.

La SAM podría incorporarse al GMC para prestar funciones de apoyo.

El CMC debería quedar como ámbito decisorio de mayor nivel pero con un pequeño cuerpo permanente de apoyo administrativo.

### *Diseño de un proceso político que equilibre las necesidades del proyecto con los intereses particulares*

Tal como se ha visto, el proceso político se encuentra dominado por actores que defienden fundamentalmente intereses particulares. La idea de introducir un actor que actúe exclusivamente para impulsar los objetivos comunes lleva también a la necesidad de estructurar un proceso político en el que se dé una interacción entre unos y otros órganos a la hora de elaborar iniciativas y adoptar decisiones. Si no se siguiera tal criterio el equilibrio pretendido quedaría completamente diluido.

Así, el órgano encargado de promover el proyecto común debería, a partir de sus funciones técnicas, tener un rol preeminente en lo que se refiere a la elaboración de iniciativas. De este modo, frente a cada uno de los temas no resueltos en el seno del proceso y a la hora de prever futuras dificultades, el órgano en cuestión debería formular las propuestas necesarias para enfrentarlos.

Esto no quiere decir que dicho organismo deba concentrar exclusivamente la función de iniciativa dentro del esquema, pues siempre es enriquecedor que dicha facultad la tengan todos los actores. De este modo, antes de cada iniciativa se produciría un debate de proyectos entre el órgano independiente y los Estados que permitiría que aquél vaya tomando el pulso a sus propuestas y modere sus aspectos más conflictivos, y que los últimos tomen conciencia de los beneficios de la medida en cuestión y revisen sus objeciones.

Pero también es cierto que, a la hora de resolver qué iniciativa será sometida a decisión, una es la que debe prevalecer. De lo contrario la propuesta podría quedar bloqueada por interminables observaciones. Teniendo en cuenta la exclusiva prevalencia que tendrán los intereses particulares en la toma de decisiones, para mantener una interacción medianamente equilibrada correspondería que en el estadio proyectivo la prevalencia repose en el órgano independiente. Así, la iniciativa adoptada en base a las necesidades del proyecto enmarcará el debate previo a la adopción de la decisión.

Como todo proceso de integración reposa en la soberanía de los Estados Parte, la decisión final de una determinada cuestión debe ser adoptada por aquellos. Así, el proyecto a considerar llegará a un ámbito decisorio en la que será tamizado por los intereses específicos de cada Estado Nacional, adoptándose la norma en el CMC o desde el GMC, según su nivel, si hay o no facultades delegadas, etc. En dichos ámbitos los intereses nacionales actuarán entre sí pero dentro de los parámetros que brinde una iniciativa sustentada en el proyecto común.

Sería interesante establecer, una vez adoptada la iniciativa y previo a la toma de la decisión, mecanismos de ida y vuelta entre el órgano independiente y los productores de normas, para que en dicha interacción se puedan superar los obstáculos que no se han podido salvar en el debate previo a la definición de la propuesta. Pero, por supuesto, de aplicarse esta modalidad la última palabra en materia decisoria la deben tener los Estados, los que de este modo definirán los ritmos en los que se quiere avanzar hacia los objetivos del proyecto.

En este punto el GMC debe ver reforzadas sus funciones decisorias, su permanencia y su dedicación exclusiva, actuando como verdadero ámbito ejecutivo con el rol de ser un nexo entre las propuestas que emita la CCM y las directrices que se le emitan desde cada gobierno, acercando a unos y otros las inquietudes sustentadas en los distintos intere-

ses y moderando los criterios divergentes para avanzar así en la resolución de los problemas presentes y futuros. Obviamente, a la hora de definir una norma el GMC deberá actuar siguiendo las instrucciones de los gobiernos.

De este modo se diseñaría un proceso con interacciones entre el órgano que promueve el proyecto común y aquellos que actúan fundamentalmente en base a necesidades particulares, ya sea en el momento de fijar la iniciativa o en el de la toma de decisiones.

Es cierto que los intereses particulares y las asimetrías de poder que existen actualmente en el esquema seguirían prevaleciendo, pero también es verdad que encaminar la discusión dentro de parámetros que apunten a desarrollar la Unión Aduanera puede contribuir a moderar los desequilibrios derivados de dicha situación, pues el Estado que incumpla quedará expuesto a cargar con el costo del fracaso de la coordinación. En la actualidad, la imputación de dicho costo es muy difícil de sostener pues no existe un ámbito que diga donde está el "bien" y donde está el "mal" de una determinada opción de política.

### *Fortalecer el sistema normativo*

Respecto del sistema normativo, se han señalado los problemas derivados de sus dificultades para conformar, como tal, un orden jurídico. Tales problemas se manifiestan en su falta de supremacía *vis à vis* los sistemas de normas nacionales, la falta de eficacia directa, de aplicabilidad inmediata, etc. Un sistema normativo debilitado facilita los incumplimientos y por ello se puede concluir que los Estados Parte, al diseñar un ordenamiento legal de tales características, optaron por reservarse un margen de maniobra político para corregir el alcance de los acuerdos. Pero no es menos cierto que tal situación produce incertidumbre sobre las reglas de juego a las que deben someterse los operadores económicos, quienes deben tomar importantes decisiones de comercio e inversión en un marco altamente riesgoso e imprevisible. Por ello, y con la finalidad de construir un marco estable, es necesario reforzar el orden jurídico del MERCOSUR procurando que dote de eficacia a las normas que lo integran y preserve en esta etapa ciertos márgenes de maniobra a los Estados socios.

Así, es necesario dotar a las normas del esquema de una primacía sobre las nacionales, para que los compromisos alcanzados no puedan ser desvirtuados por disposiciones legales nacionales posteriores. Para ello es menester incluir una cláusula en esa dirección en un Protocolo adicional al Tratado constitutivo. Idéntica cláusula debería ser incorporada en los textos constitucionales de los socios que no la contemplen, para que tal carácter no pueda ser desvirtuado desde los ámbitos jurisdiccionales de cada miembro. En una Unión Aduanera no es posible la coexistencia de un derecho formal para todos que en la práctica produce efectos dispares, según como lo aplique cada socio.

Respecto de la falta de aplicabilidad inmediata y las dificultades producidas por las demoras en la internalización, tal cuestión podría ser subsanada parcialmente a través del establecimiento de un plazo para que los Estados desarrollen dicha tarea, so pena de incurrir en responsabilidad frente a los otros Estados socios quienes podrían activar el mecanismo de solución de controversias. Asimismo, los Estados tendrían un margen de tiempo para resolver algunas cuestiones que entiendan que deben ser modificadas.

La fijación de un plazo también moderará los problemas derivados de la falta de efecto directo de las normas, pues al establecerse una fecha cierta que permita identificar el incumplimiento por parte de un Estado Parte, se facilitará el ulterior reclamo de los particulares. En ese momento nacerán para ellos derechos y obligaciones y el particular damnificado podría reclamar ante su jurisdicción por los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento.

Se ha señalado que en el MERCOSUR existieron conflictos que abarcaron importantes sectores del comercio y que sólo fueron solucionados con acuerdos transitorios basados en compromisos políticos que muchas veces dejaban de lado los Tratados. También en muchas oportunidades estos acuerdos se lograron en el nivel presidencial, lo que demuestra la dificultad para encontrar soluciones en niveles inferiores a la par que expone a las máximas autoridades al desgaste típico de toda negociación. También se señaló que se manifestaba una cierta subsistencia de los conflictos, sin que el mecanismo previsto por el Protocolo de Brasilia pudiera brindar las soluciones del caso.

Por ello como principio general es necesario bajar los niveles de responsabilidad en los que se dirimen las disputas a la vez que sería recomendable el fortalecimiento de la solución de conflictos en base a derecho, simplificando los procedimientos e incorporando al órgano independiente y a los particulares en la interacción que se dé en la controversia.

Respecto de éstos últimos podrían actuar solicitando el patrocinio de su propio país o el de otro Estado socio en tanto los intereses de éste último se vean afectados. En su caso, se podrían estudiar las estructuras previstas en el sistema internacional para los casos de arbitraje en materia de resguardo de inversiones.

De este modo, debería existir en primer lugar una ronda de consultas entre los Estados en disputa. En caso que no se llegue a una solución en dicha instancia podría intervenir el órgano independiente formulando una propuesta mediadora que, en base al interés común y en el contexto de las normas acordadas, brinde una solución política al conflicto. De este modo podría surgir una iniciativa para la solución del conflicto que no esté expuesta a un veto previo a su formulación.

Ahora bien, si tal propuesta no fuera aceptada por la oposición de alguno de los socios en conflicto, los Estados quedarían habilitados para recurrir a una solución arbitral. Sobre este punto sería recomendable que el Tribunal sea permanente, para permitir el desarrollo de una "jurisprudencia". En este punto sería recomendable la limitación de la posibilidad de emitir laudos conforme a la equidad, como un modo de incentivar a los socios a alcanzar soluciones en base a tal criterio en la etapa de negociación política previa, so pena de entrar en un proceso irreversible de aplicación lisa y llana de las normas.

Otro factor a considerar es la fuerza del laudo emitido por el Tribunal Arbitral. Como se ha mencionado, independientemente de lo señalado por el Tratado de Asunción respecto de la obligatoriedad de los pronunciamientos, la sentencia debería ser directamente invocable por los particulares sin necesidad de ser homologada por las autoridades jurisdiccionales nacionales, como un modo de dotarlo de mayor fuerza y preservar los derechos de los eventuales damnificados por el incumplimiento, sin perjuicio de las facultades del Estado triunfante para adoptar políticas que compensen el incumplimiento del socio infractor.

También sería recomendable que el Tribunal Arbitral emita dictámenes vinculantes sobre la interpretación del derecho del MERCOSUR que deben hacer los tribunales nacionales cuando lo apliquen. Para esto habría que estudiar si es necesaria la reforma constitucional en los Estados Parte o basta con una modificación en sus normas procesales. También sería deseable la profundización de los mecanismos de cooperación judicial entre los Tribunales de los países miembros para que se unifiquen criterios a la hora de la interpretación del Tratado Fundacional y sus normas derivadas.

#### IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha señalado que, en los hechos, el MERCOSUR tiene dificultades para desarrollar una *performance* propia de una Unión Aduanera.

Tal situación obedecía, entre otras causas, a las presiones ejercidas por los intereses particulares de diversos actores que, a partir del diseño institucional intergubernamental, lograban bloquear la promoción de iniciativas, la toma de decisiones y el control de cumplimiento de políticas que apuntaran a perfeccionar el esquema. De este modo, en el MERCOSUR se verificarían los problemas derivados de la decisión de los Estados miembros de pretender construir un proyecto de integración a partir de modelos institucionales afines a esquemas de cooperación entre Estados.

Luego se señaló la necesidad de avanzar gradualmente en la construcción de un diseño institucional de integración, remarcando que los socios de este tipo de esquemas no ven resignada su soberanía. Para alcanzar tal cometido se esbozaron algunos criterios que, partiendo desde la cooperación intergubernamental, permitan ajustar las instituciones para tornarlas más eficientes a la hora de perfeccionar la Unión Aduanera.

¿Avanzarán los socios en la dirección que se ha sugerido? Obviamente, la respuesta es imposible ya que está dentro del campo de la futurología. Sin embargo, los miembros del esquema ya han dado muestras de predisposición para adaptar las instituciones a los requerimientos del proceso.

## Notas

<sup>1</sup> El Consejo Empresario Argentino (CEA) solicitó al Presidente argentino Carlos Menem, en oportunidad de los conflictos con Brasil del primer cuatrimestre 1997, la conformación de un organismo informal que arbitre la solución de controversias, a lo que el Presidente habría contestado que eso era crear más burocracia y menos soluciones (Ver Diario Clarín de Argentina 15/4/97 p. 24).

<sup>2</sup> Se suele señalar que el MERCOSUR es un proyecto de integración pues se pretende conformar un mercado común a partir del arancel externo común implícito en la Unión Aduanera, mientras que las áreas de preferencias arancelarias, zonas de libre comercio y esquemas similares suelen ser categorizados como proyectos de cooperación entre Estados pues los distintos territorios aduaneros no se funden en un solo espacio. Se ha visto al principio de este punto como se gestionan unos y otros proyectos, con lo que la incompatibilidad surge claramente.

<sup>3</sup> Tanto la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) declamaron como objetivo estratégico conformar un mercado común pero partiendo de objetivos instrumentales que no eran compatibles con el primero, pues se procuraba alcanzarlo a partir de una zona de libre comercio o esquemas de preferencias arancelarias. En el MERCOSUR, por una mayor voluntad política en el proyecto, tal incongruencia fue subsanada pues se decidió implementar una unión aduanera que, como se vió, es el escalón primario para construir un mercado común. También se ha señalado que ALALC y ALADI eran gestionados por un esquema intergubernamental compatible el objetivo instrumental. En el caso del MERCOSUR se subsanó la incongruencia en materia de objetivo instrumental pero las instituciones no se ajustaron a dicho objetivo.

<sup>4</sup> Ver Diario *Clarín* de Argentina 26/2/97 p. 22, en cuyo artículo se llega a manifestar que "aquí pesan los intereses de los laboratorios farmacéuticos, tanto argentinos como brasileños", ver también p. 23 en la que se reseña, respecto del sector de alimentos, que el titular de la COPAL se reuniría con el embajador en Brasil para presionar al gobierno de ese país; ver asimismo en Diario *Clarín* de Argentina del 29/4/97, pp. 20-21, al igual que en el conflicto arancelario del sector papelerero, que se solucionó por un acuerdo de dichos actores (ver BID-INTAL [1997] p. 25). Para el tema de subsidios ver el despliegue de presiones a partir de intereses de estados brasileños del nordeste, de la Provincia de Buenos Aires y de la empresa Toyota que refleja el Diario *Clarín* de Argentina el 7/3/97 pp. 18-19, en una puja por la captación de inversiones automotrices.

<sup>5</sup> En los conflictos citados en la nota anterior, frente al obstáculo opuesto surgía la obvia respuesta de los socios que reaccionaban defendiendo sus propios intereses y los de sus nacionales.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el caso de las políticas públicas que distorsionan la competencia existieron grandes dificultades para avanzar en la clasificación de medidas por las distintas posiciones que presentaron los Estados Parte. Igual situación se verificó con las medidas y restricciones no arancelarias. Las dificultades en estos pasos previos atentaron contra la promoción de iniciativas que atacaran esos problemas.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de la medida financiera que restringió las importaciones de Brasil, desde los demás países del MERCOSUR, el conflicto se suavizó a partir de una solución que moderó sus efectos hacia los socios del bloque pero que, en sí misma, mantiene una restricción que contribuye a desdibujar los acuerdos que fueron conformando la Unión Aduanera. Por otra parte dicha solución es de carácter transitoria.

<sup>8</sup> Por ejemplo, ver CMC Dec. 6/93 Anexo B Arts. (3) y (4 b) en la que las partes atenuaron la obligatoriedad de brindar información sobre la sanción de medidas sanitarias.

<sup>9</sup> Las demoras en internalizar la Res. GMC 23/95 sobre registro de medicamentos y los consiguientes reclamos fueron motorizados, como se ha visto, por los laboratorios brasileños y argentinos respectivamente.

<sup>10</sup> Caso "Van Gend En Loss" 05/02/1963.

<sup>11</sup> Caso "Costa c/ Enel" 15/07/1964.

<sup>12</sup> Sentencia "Simenthal" 09/03/1978.

<sup>13</sup> Sentencia "San Michele" de 1965 que expresamente mencionó este rango normativo, sin perjuicio de que implícitamente estaba aludido en "Costa c/ Enel" cit.

<sup>14</sup> Protocolo de Ouro Preto, Art. 41.

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, GMC Res. 22/94.

<sup>16</sup> Protocolo de Ouro Preto, Arts. 38 a 40 inclusive.

<sup>17</sup> En las consultas que se tramitan por ante la CCM los reclamantes y reclamados son los Estados; no participa en dicho proceso ningún particular.

<sup>18</sup> Por ejemplo en la Res. GMC 48/93 sobre envases y 86/93 sobre determinación de monómeros residuales, se produjeron demoras de hasta 3 años y en la GMC 23/95 sobre registro de medicamentos y Res. 45/96 sobre vinos se produjeron conflictos en el primer cuatrimestre de 1997 por las demoras en su internalización.

<sup>19</sup> Convención de Viena sobre Tratados, Art. 27.

<sup>20</sup> Sentencia CSJ "Ekmedjian c/ Sofovich".

<sup>21</sup> En Brasil, Sentencia sobre Rec. Extraordinario 80.004, de 1977, del Superior Tribunal Federal de Brasilia.

<sup>22</sup> Como se ha visto en los hechos, en el mismo espacio conviven varios ordenamientos jurídicos. Esta falencia podría haber sido moderada con la existencia de un Tribunal permanente que en última instancia interpretara y aplicara el derecho con idénticos criterios. Si a dicha cuestión se suma la posibilidad de resolver conforme a la equidad. Se puede observar que el valor de los imperativos contenidos en las normas se ve aún más relativizado.

<sup>23</sup> Este tipo de fenómenos también ha sido usual en el proceso de integración europeo donde casi no se han dado litigios judiciales entre los Estados, habiendo optado por esta vía los órganos comunitarios y los particulares.

## ***Bibliografía***

- BAPTISTA, LUIZ OLAVO. "A Institucionalização do MERCOSUL. Avaliação crítica e perspectivas". Documento preparado para el Encuentro "MERCOSUR: Foro del Futuro". Buenos Aires, 30 de agosto de 1996.
- BEST, EDWARD. "Sistemas Institucionales para la Integración Regional", en *Integración Latinoamericana* N° 202. Buenos Aires : BID-INTAL. Julio, 1994.
- BOUZAS, ROBERTO. "La agenda económica del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo", en *Integración & Comercio* N° 0. Buenos Aires : BID-INTAL. Enero-Abril, 1997.
- COHEN, ISAAC. *Beyond the NAFTA: The Institutional Dimension*. IDB-ECLAC Working Paper On Trade in the Western Hemisphere N° 29. Marzo, 1993.
- DREYZIN DE KLOP, ADRIANA. "El Sistema de Solución de Controversias en el MERCOSUR", en *Revista Jurídica La Ley*, T° B. Buenos Aires, 1995.
- GRIECO, JOSEPH M. "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas", en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. New York : Columbia University Press. 1997.
- GONZALEZ, FLAVIO FLOREAL. "El laudo y las limitaciones del sistema de solución de controversias del MERCOSUR" en *Revista Jurídica La Ley*. Buenos Aires, 27 de agosto de 1999.
- HALPERIN, MARCELO. "El reto de la 'nueva' integración: objetivos e instrumentos para la consolidación del MERCOSUR", en *Integración Latinoamericana* N° 175. Buenos Aires : BID-INTAL. Enero-Febrero, 1992.
- HARTLEY, TREVOR C. *The Foundations of European Community Law*. Oxford : Clarendon Press. 1986.
- HOLLAND, MARTIN. *European Community Integration*. New York : St. Martin's Press. 1992.
- INTAL. *Informe MERCOSUR*. Buenos Aires : BID-INTAL. Enero-Junio 1997.
- ISAAC, GUY. *Manual de derecho comunitario*. Barcelona : Editorial Ariel. 1995.

JACQUE, JEAN PAUL. "Instituciones y derecho de la integración europea", en *Integración Latinoamericana* N° 193. Buenos Aires : BID INTAL. Septiembre, 1993.

KEHOANE, ROBERT Y HOFFMAN, STANLEY. "Conclusions: Community politics and institutional change", en William Wallace (Ed.), *The dynamics of European Integration*. London : The Royal Institute of International Affairs. 1992.

\_\_\_\_\_. "Institutional Change in Europe in the 1980s", en Robert Kehoane y Stanley Hoffman (Eds.), *The New European Community*. Boulder : Westview Press. 1991.

KHALER, MILES. *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington, D.C. : The Brookings Institution. 1995.

LASOK, D. Y BRIDGE, J.W. *Law and Institutions of the European Communities*. London, Dublin, Edinburgh : Butterworths. 1991.

MANCINI G., FEDERICO. "The Making of a Constitution for Europe", en Robert Kehoane y Stanley Hoffman (Eds.), *The New European Community*. Boulder : Westview Press. 1991.

MANGAS MARTIN, ARACELI Y LIÑÁN NOGUERAS, DIEGO J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid : Mc Graw-Hill. 1996.

MOITINHO DE ALMEIDA, JOSÉ CARLOS. *Direito Comunitário a Ordem Jurídica Comunitária as Liberdades Fundamentais na C.E.E*. Lisboa : Centro Publicações do Ministério da Justiça. 1985.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Tº II. Madrid : Edit. Civitas. 1986.

PAULO PEREIRA, ANA CRISTINA. *O Novo Quadro Jurídico das Relações Comerciais na América Latina MERCOSUL*. Río de Janeiro : Edit. Lumen Juris. 1997.

RADRESA, EMILIO Y FERNANDEZ LEMOINE, MARÍA ROSA. "Solución de Controversias en el MERCOSUR", en *El Derecho*, Tº 162. Buenos Aires, 1995.

SANGUINETTI, JULIO LUIS. "MERCOSUR: las alternativas del diseño institucional definitivo", en *Integración Latinoamericana* N° 201. Buenos Aires : BID-INTAL. Junio, 1994.

SOLA, JUAN VICENTE. "La jerarquía de las leyes y reglamentos nacionales con las normas del MERCOSUR", en *Revista Jurídica La Ley*, Tº 1996 E. Buenos Aires, 1996.

WESSELS, WOLFANG. "The EC Council: The Community's Decisionmaking Center", en Robert Keohane y Stanley Hoffman (Eds.), *The New European Community*. Boulder : Westview Press. 1991.

WILLIAMS, SHIRLEY. "Sovereignty and Accountability in the European Community", en Robert Keohane y Stanley Hoffman (Eds.), *The New European Community*. Boulder : Westview Press. 1991.

YARBROUGH, BETH Y YARBROUGH, ROBERT. "Dispute Settlement in International Trade", en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. New York : The Columbia University Press. 1997.

## El comercio electrónico en las Américas

*Sherry Stephenson y Daniela Ivascanu*

*Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos en Washington, D.C.<sup>1</sup>*

### Resumen

*Internet es utilizada globalmente por un número creciente de usuarios para participar en transacciones comerciales. La información disponible demuestra que el comercio electrónico ha estado creciendo rápidamente en las Américas, con aumentos significativos en el número de hosts (servidores) registrados en los países de América del Sur y del Caribe y un número de usuarios que crece rápidamente. Sin embargo, todavía existen obstáculos para que el comercio electrónico alcance su máximo potencial en las Américas. En América Latina, aparte de los temas regulatorios que pueden desacelerar el desarrollo del comercio electrónico, la infraestructura física constituye una barrera muy importante al futuro crecimiento de Internet. Con el objetivo de crear un ambiente apropiado para el desarrollo del comercio electrónico, los gobiernos deben asegurar que la infraestructura física y el marco regulatorio sean adecuados para sustentar este emprendimiento sin imponer nuevos e innecesarios obstáculos a los negocios y a los consumidores. Este artículo trata el crecimiento reciente del uso de Internet en las Américas y toma en cuenta algunos factores que pueden inhibir un desarrollo más rápido del comercio electrónico en la región. Presenta luego una visión general de las iniciativas adoptadas por algunos gobiernos para fomentar la evolución del uso de Internet y el comercio electrónico. Finalmente, el artículo identifica algunos de los desafíos y oportunidades que los gobiernos y el sector privado de la subregión enfrentan respecto a esta nueva modalidad de conducir los negocios.*

### I. INTRODUCCIÓN

Se estima que los ingresos globales de Internet alcanzan en la actualidad los US\$ 100 mil millones. El comercio electrónico de "empresa a empresa" representa el 70% de esta suma mientras que el comercio electrónico de "empresa a consumidor" representa el 30% restante. Se espera que el comercio electrónico global continúe su ascenso exponencial y para el año 2003 alcance la abrumadora cifra de US\$ 1,3 billones.<sup>2</sup>

Las predicciones sobre el crecimiento explosivo del comercio electrónico anticipan un incremento en la cantidad de usuarios de la Web en países de todo el mundo, ya que el comercio electrónico se desarrolla a través de redes abiertas tales como Internet. Aún cuando en la actualidad EE.UU. lidera por amplio margen el uso de Internet y el comercio electrónico, esta situación está cambiando. En el transcurso de los próximos tres a cinco

años, se pronostica un crecimiento de la cantidad de usuarios de Internet a nivel mundial que la lleve de 201 millones en 1999 a 345 millones al finalizar el período antes mencionado. De acuerdo con las actuales tendencias, los analistas esperan que a lo largo de este mismo período, en 2005 más de la mitad del total de usuarios de Internet hablará otro idioma que no sea el inglés, lo que significará aumentos similares en la colocación de contenidos en otros idiomas.

El reciente crecimiento del uso de Internet y el comercio electrónico en América Latina ha sido uno de los más rápidos del mundo. La cantidad total de *hosts* (servidores) de Internet registrados en América Latina y el Caribe alcanzó, en enero de 1999, la cifra de 502.526, lo que representa un incremento del 102% con respecto al año anterior. Este aumento demostró ser particularmente notable en función de la mejora observada en la relación de *hosts* de Internet por habitante, la cual disminuyó prácticamente a la mitad durante el año, es decir, de 1.770 a 887 habitantes.<sup>3</sup> En las once economías más grandes de América Latina la cantidad de *hosts* de Internet aumentó, entre 1993 y 1997, a una tasa anual del 144%. En América del Norte, la cantidad de *hosts* había superado los 3 millones en enero de 1999. En cuanto al número total de usuarios en el Hemisferio, según *Jupiter Communications*, América Latina representa en la actualidad sólo alrededor del 5% de la población conectada a la *Web (online)* de todo el mundo (es decir, el equivalente a alrededor de 5,3 millones de usuarios). Diferentes estimaciones ubican estas cifras, para 2003, entre los 20 y los 34 millones de usuarios (o aproximadamente el 10% de la población total conectada a la *Web* en ese momento), aunque este tipo de crecimiento es difícil de predecir con precisión.

Los gastos registrados de comercio electrónico de América Latina prácticamente alcanzaron US\$ 167 millones en 1998, lo que significa un incremento del 361% con respecto a los niveles de 1997. Según un estudio de la *International Data Corporation (IDC)*, estas cifras incluyen tanto las transacciones del comercio electrónico de "empresa a consumidor" como las de "empresa a empresa". IDC espera que la región experimente, entre 1998 y 2003, una tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR), por encima del nivel promedio, del 117% y que, para fines de 2003, supere la marca de US\$ 8 mil millones de gastos.<sup>4</sup> Del valor total de las compras *online*, el *Boston Consulting Group* estima que se espera que el gasto de los consumidores en los sitios de ventas internas al por menor alcance en 1999 la cifra estimativa de US\$ 77 millones. A medida que las barreras al crecimiento del comercio electrónico continúan bajando, este mercado podría alcanzar, para 2003, la suma de US\$ 3,8 miles de millones.<sup>5</sup> Dentro de América Latina, Brasil domina el mercado actual de comercio electrónico, y representa el 88% de todas las ventas *online* con base en América Latina. México ocupa el segundo lugar en cuanto al tamaño del mercado con el 6% de las ventas mientras que Argentina sólo representa el 2%.

## II. INTERNET Y EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS AMÉRICAS

### ESTADO DE DESARROLLO DEL MERCADO DE INTERNET EN EL CONTINENTE AMERICANO

El uso de Internet y su crecimiento durante los últimos tiempos en países del Continente Americano obedecen a una cantidad de factores. Algunos de estos factores son, entre otros, los siguientes: el ingreso *per capita*; el nivel de la educación; el acceso a las computadoras; el costo de la conexión a Internet y del tiempo de uso; la estructura y la competitividad del mercado interno de telecomunicaciones; el estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones; y el marco regulatorio para las transacciones comerciales electrónicas y de telecomunicaciones.

El cuadro 1 presenta un resumen de los indicadores más destacados con respecto a la "preparación para recibir" Internet en diez países de América dentro de tres categorías principales: conectividad Internet en general, infraestructura y uso de las telecomunicaciones e indicadores económicos. Los diez países seleccionados para este estudio son los siguientes: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, EE.UU., México, Perú y Venezuela. Estos países constituyen una muestra representativa, al ser los usuarios más importantes de Internet en el Hemisferio. Por ello, la información referente a estos países para todos los indicadores relevantes puede obtenerse más fácilmente.

La información volcada en el cuadro muestra que el uso de Internet es más alto en aquellos países donde la densidad del uso de la telefonía es mayor, donde la provisión de servicios de telecomunicaciones es más competitiva (lo que se deduce de un mayor número de proveedores nacionales e internacionales de servicios telefónicos, un mayor número de proveedores de servicios de Internet que operan en el mercado interno, y un costo promedio menor del uso local e internacional de la telefonía, por ejemplo), y donde los costos totales que deben asumirse para acceder y usar Internet son más bajos (ver comentario del cuadro 3 que se hace más abajo).

Hay grandes disparidades entre los países de América con respecto a la situación de desarrollo de la infraestructura (provisión y acceso a líneas telefónicas) y uso de computadoras por parte de la población en general, tal como se muestra en el cuadro 1. Por ejemplo, el número de computadoras personales por cada cien habitantes varía de alrededor de 5 en América Latina a 27 en Canadá y 40 en EE.UU.. La provisión de acceso a Internet y otros servicios conexos, tales como "*web hosting*" y "*web design*", se ha desarrollado rápidamente en el período que comienza a mediados de la década de los años noventa.

La liberalización de los servicios de telecomunicaciones en algunos países de la región también ha movilizado a la competencia en el mercado de proveedores de servicios de Internet (*Internet Service Provider* - ISP), lo que ha llevado a la creación de un ambiente dinámico y ha permitido la reducción del costo de acceso tanto para empresas como para usuarios residenciales.

Igualmente sorprendente es la significativa diferencia entre países en términos del número de usuarios de Internet. En EE.UU., por ejemplo, el 40% de las familias poseen una computadora personal; y en Canadá y en EE.UU. alrededor de un tercio de la población usa Internet regularmente. Esta situación contrasta con la que presentan los países de América Latina donde el uso de Internet es habitual sólo entre el 1 y el 1,5% de la población.

Otro reflejo del uso de Internet es el número de *hosts* en los mercados nacionales o de aquellos operadores que establecen su presencia en Internet a través de una página *web*. El relevamiento del número de *hosts* es el indicador más comúnmente utilizado para medir el desarrollo de Internet. Los realiza *Network Wizards* para todos los países del mundo y se publican semestralmente. *Network Wizards* define un *host* de Internet como un nombre de dominio (*domain name*) que tiene asociada una dirección IP (protocolo de Internet), y sus relevamientos incluyen todos los Nombres de Dominio de Máximo Nivel que llevan un código de país y todos los Nombres de Dominio de Máximo Nivel genéricos. La información sobre el número y el crecimiento de los *hosts* de Internet en países de América a través del período enero de 1997 a enero de 1999 ha sido compilada de esa fuente y se presenta en el cuadro 2.

Este cuadro nuevamente recalca la gran diversidad presente en la distribución del uso de Internet a lo largo del Continente Americano. Mientras que en Canadá y en EE.UU. se registraron más de un millón y medio de *hosts* a enero de 1999, mostrando también un crecimiento continuado de alrededor de 50% de nuevos *hosts*, el mayor número de *hosts* en América Latina se registró en Brasil (un cuarto de millón). Fuera de México,

Argentina y Chile, en todos los demás países del Hemisferio se registraron menos de 20.000 *hosts*. En el Caribe, fuera de Trinidad y Tobago, se registraron menos de 500 *hosts* en cada país, con menos de 100 en ocho países. Unos pocos países del Hemisferio han tenido muy altas tasas de crecimiento de *hosts* de Internet (de más de 200%), mientras que otros han llegado a perder *hosts* en este período de dos años.

## COSTOS DEL ACCESO A INTERNET EN EL CONTINENTE AMERICANO

Varios factores que representan costos fijos y variables influyen actualmente en la capacidad de los consumidores para usar servicios de Internet y computadoras en el Continente Americano. El cuadro 3 muestra la información de tales costos, comparados con el ingreso anual *per capita* promedio. De este cuadro surge que el uso de las computadoras y de los servicios de Internet está disponible principalmente para los grupos de más altos ingresos de la sociedad de América Latina y el Caribe. El precio promedio de una computadora personal puede estimarse en un valor entre US\$ 1.000 y US\$ 1.500. Esta suma llega a representar hasta la mitad del ingreso anual *per capita* (o seis meses de ingresos) del ciudadano promedio en muchos países, en comparación con lo que ocurre en los países más ricos del Hemisferio donde el mismo precio promedio de una computadora representa alrededor de una doceava parte, o aún menos, del ingreso anual *per capita* (o un mes de ingresos) del ciudadano promedio. El costo de una computadora personal representa aproximadamente la mitad del ingreso *per capita* promedio, o seis meses de ingresos, en Colombia, Costa Rica y Perú, y una tercera parte del ingreso *per capita* en Brasil, Chile, México y Venezuela.

El costo de compra no es el único factor que influye en la facilidad para usar Internet. El costo mensual del acceso a Internet debe ser sumado al costo del equipo y de la conexión. Este precio varía ampliamente en el Hemisferio desde US\$ 12 en Perú hasta más de US\$ 50 en Venezuela. En promedio este costo es de alrededor de US\$ 20 a US\$ 25 tanto en América del Norte como en América Latina. El precio promedio de un abono de acceso a Internet sin límite de tiempo para una empresa en América Latina es de alrededor de US\$ 35, pero las tarifas varían enormemente aún dentro de cada país. La información sobre países distintos de los citados en el cuadro comparativa señala el siguiente rango de costos mensuales de acceso a Internet: Bahamas, US\$ 65; Bolivia, US\$ 19; Belice, US\$ 20; Ecuador, US\$ 45; Honduras, US\$ 39; Suriname, US\$ 18; y Uruguay, US\$ 30.<sup>6</sup>

Además de estos costos, debe incluirse el cargo por abono mensual al servicio telefónico. Este costo también varía en un rango que va desde alrededor de US\$ 3 en Brasil, Colombia y Venezuela, a alrededor de US\$ 15 en Chile (para usuarios residenciales). El costo del abono telefónico para las empresas es generalmente más alto, muy frecuentemente el doble de las tarifas residenciales. Además de los costos mensuales fijos del acceso a Internet y del abono telefónico, los operadores de telecomunicaciones de muchos países del Hemisferio cobran cargos variables adicionales por minuto sobre el uso de las líneas telefónicas. Cuanto más lenta es la conexión a Internet, más altos serán los cargos para el usuario, dependiendo el monto del tiempo utilizado por el usuario para navegar o completar una transacción *online*. A su vez, la velocidad de la conexión a Internet está en función de la eficiencia de la infraestructura de telecomunicaciones, especialmente el ancho de banda para el acceso, y la cantidad de información que puede ser transportada a través de la red en un momento determinado. El costo total para el usuario es, por lo tanto, una combinación de los componentes fijos y variables analizados más arriba, y tiende a ser considerablemente más alto con relación al ingreso *per capita* promedio en América Latina y el Caribe.

Para las empresas, utilizar Internet para propósitos comerciales y tener presencia *online* implica afrontar otros costos inevitables. Mientras el costo de inscripción de un nombre de dominio es muy similar a lo largo de todos los países del Continente Americano, con un

rango que va desde US\$ 50 en la mayoría a US\$ 100 (siendo éste un servicio gratuito en Canadá), el costo promedio del diseño de una página *web* depende de la tecnología utilizada para ese propósito y varía muy ampliamente entre los países (desde US\$ 20 hasta US\$ 4.000). Una página *web* comercial exige además desembolsos anuales para el mantenimiento y la actualización que pueden ser muy importantes, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

Debido en parte a los costos que se describen más arriba, las transacciones de comercio electrónico están aún en las primeras etapas de desarrollo en América Latina y el Caribe. Actualmente, las tecnologías de Internet parecen ser usadas primordialmente por las empresas de América Latina para las comunicaciones internas y de comercialización más que para las transacciones comerciales. Es raro encontrar en la región firmas que deriven principalmente sus ingresos del comercio electrónico, aunque esto está cambiando en lo que respecta a algunas empresas grandes. La falta de disponibilidad de procedimientos de pago *online* y la relativamente baja penetración de las tarjetas de crédito en la población en general a lo largo de gran parte de América Latina significa que la mayoría de los consumidores latinoamericanos usan Internet para obtener información pero conducen sus negocios fuera de ella. Las estimaciones del valor del comercio electrónico en los mercados nacionales son escasas. De acuerdo con lo informado ocasionalmente por los medios, esta clase de negocios llegó a alrededor de US\$ 6 millones en Chile y US\$ 39 millones en México en 1998. Estas cifras pueden compararse con US\$ 5,5 miles de millones en Canadá y US\$ 8 mil millones en EE.UU.

### *III. INICIATIVAS GUBERNAMENTALES PARA ESTIMULAR EL CRECIMIENTO DEL USO DE INTERNET Y EL COMERCIO ELECTRÓNICO*

Varios gobiernos americanos han adoptado programas e iniciativas de amplio alcance para promover el crecimiento del uso de Internet y del comercio electrónico mientras muchos otros están considerando esa posibilidad. Ciertamente un número de países americanos está implementando programas gubernamentales diseñados para expandir el acceso a la telefonía básica y a los servicios de Internet y para facilitar el uso de Internet y el comercio electrónico tanto entre agencias gubernamentales como para los individuos en su trato con dichas agencias gubernamentales.

Muchas de estas iniciativas y programas corresponden a servicios de telecomunicaciones. Varios gobiernos de la región han adoptado el concepto de "servicio universal" tal como se define esta expresión en el Documento de Referencia de la OMC sobre Telecomunicaciones Básicas (*WTO Reference Paper on Basic Telecommunications*) como base de su política de telecomunicaciones. Su objetivo es proveer servicios de telecomunicaciones a todos los consumidores, especialmente a aquéllos que habitan en comunidades remotas y rurales a través del uso y la adopción de diversas tecnologías. Los gobiernos tratan de implementar este concepto tanto a través de requisitos legales como de reformas regulatorias. Otros programas gubernamentales de telecomunicaciones tienen como meta la introducción de la competencia en los mercados de telefonía local, de larga distancia e internacional y el mejoramiento de la calidad y diversidad de los servicios de telecomunicaciones.

Varios países han puesto en marcha programas para garantizar la interconexión y la interoperabilidad con redes globales de tecnologías de la información. El acceso a Internet se promueve no solamente en forma individual a través del uso de computadoras personales sino también a través de centros comunitarios tales como bibliotecas públicas, escuelas y centros comunitarios para adultos. Los Gobiernos de Argentina, Canadá, Chile, EE.UU. y Perú han iniciado programas para aumentar el acceso del público a Internet, mientras que el Gobierno mexicano ha definido objetivos en esta área.

Las iniciativas y los programas tendientes a proveer servicios gubernamentales a través de medios electrónicos son una parte importante de los objetivos de políticas públicas en países americanos de tal manera que los gobiernos puedan liderar el camino como "usuarios modelo" de Internet y del comercio electrónico. El acceso a servicios gubernamentales a través de medios electrónicos está aún esencialmente en sus primeras etapas en el continente. Como mínimo, los individuos en la mayor parte de los países de la región tienen acceso a las agencias gubernamentales a través del correo electrónico así como también vía Internet. La conducción de ciertas transacciones a través de medios electrónicos es ya posible en varios países donde los consumidores y las empresas pueden pagar el impuesto a las ganancias y los derechos aduaneros, y pueden obtener licencias de exportación y de importación por vía electrónica. En algunos países los consumidores pueden acceder de esta manera a cuentas de seguridad social y de fondos de pensión, mientras que otros países han establecido medios electrónicos para las compras gubernamentales y las licitaciones públicas.

Los gobiernos de la región promueven activamente su rol como "usuarios modelo" en la aplicación de tecnologías de la información. En Argentina, un proyecto de ley bajo consideración prevé la creación del Servicio Nacional Intranet. El Gobierno de Canadá ha anunciado que el comercio electrónico se convertirá en el medio preferido para la conducción de sus negocios y una amplia gama de proyectos se han puesto en marcha para ese fin. Las compras gubernamentales y las licitaciones públicas ya se hacen en forma electrónica. Un marco de política muy amplio para Internet y el comercio electrónico se establecen en *The Canadian Electronic Commerce Strategy* ([http://e-com.ic.gc.ca/english/ecom\\_eng.pdf](http://e-com.ic.gc.ca/english/ecom_eng.pdf)).

El Gobierno de México ha desarrollado el Sistema Electrónico para Contrataciones con el Gobierno (COMPRANET) que incluye información sobre el proceso licitatorio del Gobierno federal y permite a los usuarios efectuar preguntas y obtener solicitudes para cualquier proceso de licitación pública a través de Internet. También en México se ha creado un Comité EDI como una asociación conjunta entre entidades públicas, organizaciones empresariales, bancos e instituciones educativas para promover el intercambio electrónico de información entre compañías a través del desarrollo e implementación de normas tendientes a facilitar el intercambio de información comercial y de proyectos experimentales para la promoción de la facturación electrónica.

En EE.UU. varias agencias gubernamentales llevan la administración de los registros y el desembolso de beneficios estatales por medios electrónicos a través de asociaciones entre agencias gubernamentales federales y estatales y el sector privado. Algunas agencias gubernamentales también realizan sus compras a través de Internet. Venezuela ha iniciado programas para interconectar las agencias y oficinas gubernamentales a través de la tecnología de la información, mientras que hay proyectos legislativos en consideración en Argentina, Chile, Colombia y México para promover el uso de Internet y el comercio electrónico.

Los gobiernos se enfrentan, sin embargo, a una serie de nuevas cuestiones planteadas por la proliferación de transacciones electrónicas. Tales cuestiones incluyen el reconocimiento de firmas digitales y de documentos electrónicos, la protección de la propiedad intelectual, la protección de la privacidad, la protección al consumidor, y la recaudación de impuestos y aranceles, entre otras. El problema central en muchos casos es determinar si existe un rol para los gobiernos que consista en intervenir y regular o si se debe permitir a las fuerzas de mercado hacer las adaptaciones necesarias al ambiente electrónico. Ciertos países han optado por un enfoque mixto (por ejemplo, Canadá y EE.UU. con respecto a la promoción del comercio electrónico, la protección de la privacidad y los derechos de propiedad intelectual). En América Latina, la mayoría de los países tiene que definir aún su enfoque con respecto a la regulación de muchas cuestiones relacionadas con el comercio electrónico. Esta

situación puede resultar ser particularmente complicada en muchos países latinoamericanos cuya tradición jurídica requiere firmas y documentos escritos sobre papel y la certificación notarial de documentos fundamentales. Tales requisitos pueden llevar a que las empresas no puedan o no quieran hacer uso de contratos electrónicos en operaciones comerciales.

Sin embargo, la actividad legislativa reciente en algunos países indica que los gobiernos están haciendo esfuerzos significativos para eliminar las incertidumbres que podrían inhibir la disposición de las compañías para encarar el comercio electrónico. Los gobiernos han sancionado normas o presentado proyectos legislativos o pautas para comenzar el proceso de tratamiento de las cuestiones mencionadas más arriba. Por ejemplo, Colombia sancionó la Ley de Comercio Electrónico en agosto de 1999, que otorga a las firmas y los documentos electrónicos el mismo reconocimiento jurídico que a los documentos volcados en papel. La ley colombiana también establece la estructura regulatoria para otorgar certificados digitales que conecten a los usuarios con sus firmas. Proyectos legislativos sobre el uso de firmas digitales han sido presentados al Congreso argentino en agosto de 1999. En Brasil, Chile, Ecuador y Perú también hay proyectos de ley sobre firmas electrónicas pendientes de tratamiento. México ha propuesto modificaciones a su Código de Comercio con el propósito de eliminar obstáculos existentes al comercio electrónico. Es significativo que todos estos intentos legislativos se basen en la Ley Modelo de Comercio Electrónico desarrollada por el Centro de las Naciones Unidas para la Ley de Comercio Internacional (UNCITRAL) con muy pocas modificaciones en algunos casos, asegurándose así cierto nivel de armonización entre países.

#### *IV. OPORTUNIDADES DE COMERCIO ELECTRÓNICO PARA PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO*

Los aspectos mencionados sugieren que el comercio electrónico tiene un enorme potencial para expandir el comercio a través del Continente Americano así como para aumentar la competitividad de la región en los mercados internacionales. Como evidencia de este potencial, en los últimos años América Latina ha liderado al mundo en la captación de nuevos usuarios de Internet. El crecimiento de usuarios en América Latina fue el mayor del mundo con un total de 5,3 millones de usuarios en 1999 y una estimación de 20 millones de usuarios o más para 2003. Se espera que el gasto del comercio electrónico en América Latina, estimado en US\$ 170 millones en 1998, se incremente por encima del 175% para alcanzar los niveles de gasto actuales del comercio electrónico de EE.UU. para 2003, o alrededor de US\$ 8 mil millones.<sup>7</sup>

Mejorar el acceso a los mercados de la región es uno de los principales objetivos del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, iniciativa puesta en marcha en diciembre de 1994 por los Jefes de Estado de los países del Continente Americano. El comercio electrónico hará posible el acceso a los mercados de cada uno de ellos a un costo mínimo. Las más inmediatas ganancias comerciales de la expansión del comercio electrónico probablemente aparezcan en el de "empresa a empresa", en especial en los sectores manufactureros y de servicios bancarios y financieros. A través del Hemisferio, el uso del comercio electrónico debería permitir a las empresas lograr mayor crecimiento y un aumento de la eficiencia económica y la capacidad de generar ganancias. Los aumentos de productividad resultantes deberían impulsar las economías de los miembros del ALCA y llevar a un nivel de vida más alto a los ciudadanos de la región.

Los beneficios deberían ser particularmente altos para las compañías más pequeñas y para las economías más chicas de la región que tradicionalmente se han perjudicado como consecuencia de la información limitada, los altos costos del acceso a los mercados y

la distancia a los mercados. El empleo del comercio electrónico por las pequeñas y medianas empresas significa la eliminación de barreras tradicionales al comercio tales como la distancia entre los mercados y la diferencia de tamaño entre empresas. Ofrece un medio barato para solicitar ofertas, recibir órdenes, comprar bienes y hacer el seguimiento de las ventas, de una manera que permite que las pequeñas y medianas empresas reduzcan sus costos fijos y administrativos y les brinda la oportunidad de ampliar sus operaciones.

La posición en la que se encuentran las economías más pequeñas hace que estén en condiciones de beneficiarse de manera muy importante con el advenimiento de Internet y del comercio electrónico, ya que estos fenómenos crean la oportunidad para sus empresas de acceder a audiencias globales a costos mucho más bajos, pudiendo por lo tanto penetrar en los mercados internacionales. Los gobiernos de las economías más pequeñas se benefician mediante la difusión electrónica a bajo costo de información y conocimientos a través de sus territorios. El desarrollo del comercio electrónico y las ventajas que brinda su utilización generan oportunidades de inversión tanto en el sector público como en el privado en áreas tales como el desarrollo de la infraestructura, el entrenamiento, los instrumentos para su aplicación y la tecnología.

Para los gobiernos, el uso de tecnologías de la información en operaciones económicas genera eficiencia administrativa y productiva a través de reducciones de costo para el sector público y el privado. Para los consumidores, las compras *online* continuarán creciendo y darán oportunidades de elección sin precedentes y sin límites geográficos, mayor conveniencia y acceso a contenido creativo para bienes y servicios. Muchos *web stores* pueden adaptar sus productos más fácilmente a las necesidades del cliente para satisfacer necesidades o preferencias individuales especiales, dando así un nivel de servicio personalizado sin parangón.

El comercio electrónico puede hacer una contribución importante al crecimiento económico sustentable futuro en el Continente Americano. La expansión del comercio electrónico a través de la región puede también jugar un rol positivo para la aceleración de la integración del Hemisferio en un mercado regional unificado. Que el comercio electrónico efectivamente impulse estos objetivos dependerá en gran medida del ambiente regulatorio y comercial que los gobiernos de la región brinden a este medio innovador.

## V. *DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO*

Para fomentar el desarrollo del comercio electrónico en el Continente Americano los formuladores de políticas, los empresarios y los consumidores deberán identificar los obstáculos que pudieran restringir el crecimiento de este tipo de comercio y tomar las medidas necesarias para superar dichas barreras. El comercio electrónico en América Latina se encuentra en la actualidad perjudicado por las barreras del idioma, el envío caro y poco confiable, la escasa utilización de las tarjetas de crédito y la desconfianza del consumidor hacia este medio. En consecuencia, las empresas de América Latina y el Caribe deben enfrentar varios desafíos en su intento por desarrollar actividades comerciales electrónicas. En varios países del Hemisferio no hay aún disponibilidad de facilidades de pago *online* y en los casos en que sí la hay, no se han autorizado los pagos con tarjeta de crédito sin una firma física. Los consumidores siguen siendo muy escépticos con respecto a la seguridad de los sistemas de pago *online*. Por lo tanto, es necesario tratar las cuestiones de seguridad en el pago y de protección al consumidor, y los países del Hemisferio que quieran participar en el comercio electrónico deberán, como primer paso, encarar las reformas legislativas necesarias que posibiliten el reconocimiento de los contratos y las firmas electrónicas.

El comercio electrónico, de la misma manera que el comercio tradicional, requiere una infraestructura sustancial, un marco legal y acceso a los mercados. Estas áreas repre-

sentan desafíos prioritarios para el Hemisferio. Con respecto a la infraestructura, los usuarios potenciales de muchos países de la región enfrentan limitaciones en el acceso a las redes de telecomunicaciones, junto con altos precios y costos de uso. Las políticas estatales que promuevan el comercio electrónico a través de la provisión de mercados abiertos y competitivos necesitarán ampliar el acceso a los servicios de telecomunicaciones abaratando los precios y aumentando la disponibilidad de equipamiento de telecomunicaciones a precios internacionales. El desarrollo del comercio electrónico en muchos países de la región se encuentra en la actualidad demorado por obstáculos que aparecen bajo la forma de una infraestructura de telecomunicaciones de baja calidad, un ancho de banda insuficiente y altos costos de conexión.

La expansión del uso de Internet y el comercio electrónico dependerá, además de la mejora de la infraestructura física, del desarrollo de las habilidades o recursos humanos. La mayor parte del desarrollo formal de habilidades en el comercio electrónico parece ser proporcionado en América Latina por proveedores del servicio de Internet en lugar de universidades o instituciones públicas de apoyo técnico. Este es un vacío que debe ser analizado. La promoción de conocimientos sobre informática también puede hacerse mediante la implementación por parte de los gobiernos de programas que los conviertan en "usuarios modelos" del medio electrónico.

Con respecto al marco legal, Internet presenta desafíos para los gobiernos que buscan entender y regular las cuestiones que surgen, inherentes a una tecnología global interactiva y de rápida evolución. El desarrollo de un ambiente regulatorio apropiado que abarque cuestiones tales como la autenticación, el "encriptado" y las firmas electrónicas, la protección del consumidor y la privacidad, el cumplimiento de contratos y la protección de la propiedad intelectual es esencial para la expansión del uso de Internet y del comercio electrónico. Con respecto al acceso al mercado, la manera de evitar nuevas barreras al comercio electrónico sería evitar la aplicación de derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas.

En el campo fiscal se presenta también un importante desafío para los gobiernos de América Latina y el Caribe en materia de recaudación tributaria. En función del crecimiento del comercio electrónico que se espera en la región, los gobiernos deberían abordar el análisis del eventual impacto que podrá producirse en este campo.

Ante la necesidad de adaptarse a las nuevas formas de comunicación y comercialización provistas por el uso de la tecnología de la información, y teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos americanos parecen ser aquéllos relacionados con el desarrollo de la infraestructura y de un marco legal adecuado, el infundir confianza en el uso del comercio electrónico por parte de los consumidores y las empresas, y el desarrollo de habilidades y la toma de conciencia.

Los principales desafíos que enfrentan los países del Continente Americano a medida que se preparan para incrementar su participación en la economía impulsada por Internet pueden, por lo tanto, resumirse dentro de las cuatro siguientes categorías:

#### DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA

- Desarrollar la infraestructura física de telecomunicaciones.
- Proveer acceso universal a una infraestructura confiable de telecomunicaciones a un costo razonable en todos los países del Hemisferio.
- Lograr la interconexión y la interoperabilidad de todas las redes y servicios de telecomunicaciones.

## DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE UN MARCO LEGAL APROPIADO

- Adaptar los sistemas nacionales jurídicos y regulatorios con el propósito de analizar si las leyes y regulaciones existentes abarcan los temas de comercio electrónico, o si es necesario introducir cambios que den validez a las transacciones y transmisiones electrónicas.
- Generar un contexto de políticas públicas que optimicen los beneficios del comercio electrónico sin comprometer los objetivos legítimos de dichas políticas.
- Desarrollar enfoques para el reconocimiento y la certificación de firmas electrónicas, tomando en cuenta el nivel de desarrollo tecnológico y los diferentes sistemas jurídicos de los países del ALCA.
- Proteger la propiedad intelectual mediante la protección garantizada de los derechos de autor y de las marcas comerciales en el ambiente electrónico.
- Comprender las implicancias impositivas de las nuevas tecnologías de la información y ofrecer el mismo tratamiento tributario para el comercio electrónico que para las actividades comerciales tradicionales, diseñando soluciones tecnológicas que faciliten la administración tributaria y el cumplimiento de las obligaciones impositivas.
- Asegurar la validez y el cumplimiento de los contratos electrónicos y proveer a los consumidores y a las empresas de medios efectivos para determinar la jurisdicción y para recurrir a sistemas de solución de controversias.

## DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA NECESIDAD DE INFUNDIR CONFIANZA EN LOS CONSUMIDORES Y EN LAS EMPRESAS

- Crear y desarrollar una atmósfera de confianza para el usuario del comercio electrónico que no permita ninguna discriminación entre el comercio electrónico y los métodos tradicionales de comercialización.
- Establecer sistemas de pago electrónicos confiables, seguros y accesibles.
- Proteger la privacidad del usuario en las operaciones comerciales electrónicas, sin generar barreras innecesarias al comercio.
- Asegurar la protección adecuada del consumidor contra prácticas tales como la publicidad engañosa, el fraude, el contenido ilegal, etc. y garantizar el mismo grado de protección al consumidor para las operaciones comerciales realizadas a través de Internet que para aquellas efectuadas por medios tradicionales.
- Promover la coordinación entre empresas para tratar de integrar eficientemente cadenas productivas mediante el uso del comercio electrónico.

## DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE HABILIDADES Y LA TOMA DE CONCIENCIA

- Apoyar y promover el desarrollo de los recursos humanos, incluso mediante la capacitación de profesionales en tecnología de la información, con habilidades adecuadas a la tecnologías de la información.
- Apoyar a las pequeñas y medianas empresas para que adopten nuevas tecnologías que reduzcan el costo del acceso al comercio electrónico permitiéndoles de esa manera alcanzar mayor eficiencia y competitividad en el mercado global.
- Estimular el uso del comercio electrónico entre particulares y empresas sobre la base de su uso por los gobiernos.
- Aumentar la eficiencia y la transparencia en la administración pública y en el suministro de bienes y servicios públicos mediante el uso de Internet.
- Aumentar la eficiencia en la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas.

Cuadro 1

RESUMEN DE LOS INDICADORES MÁS SALIENTES RESPECTO DE LA PREPARACIÓN PARA RECIBIR INTERNET EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL CONTINENTE AMERICANO										
	Argentina	Brasil	Canadá	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	EE.UU.	Venezuela
Conectividad General a Internet										
Población (millones)	35,7	163,7	30,3	14,6	40	3,5	94,3	24,4	267,6	22,8
Usuarios de Internet (miles)	250	2.350	12.700	150	350	50	713	65	106.000	80
Usuarios de Internet como porcentaje del total de la población	0,65	1,4	42	1	1	5,8	0,7	0,26	39,7	3,3
PCs/ 100 habitantes	3,9	2,63	27,1	5,4	3,3	—	3,73	1,23	40,67	3,66
Hosts de Internet /10.000 habitantes (Ene. 1999)	18,28	12,88	364,25	20,18	3,93	9,20	11,64	1,91	1.131,52	3,37
Indicadores de Telecomunicaciones										
Principales líneas telef./ 1.000 habitantes	191	107	609	180	148	169	96	68	644	116
Principales líneas/100 habitantes	17,38	9,57	60,24	15,59	11,76	15,47	9,48	5,99	63,99	11,74
Provisión de servicio telefónico local monopólica (M) versus competitiva (C)	C	C	C	C	C	M	C	M	C	M
Abono mensual por servicio telefónico (comercial) (US\$)	34,6	9,4	37,7	21,8	3,0	7,7	13,7	16,4	41,8	18,3
Abono mensual por servicio telefónico (residencial) (US\$)	8,7	2,7	13,2	15,3	3,0	5,3	6,3	8,9	12,2	3,2
Costo de una llamada local de 3 minutos (US\$)	0,09	0,09	0,00	—	0,01	0,04	0,14	0,09	0,09	0,07
Costo mensual promedio del acceso a Internet online (US\$)	41,90	26,96	—	40,27	35,56	40,00	26,10	12,75	—	54,35
Teléfonos móviles/ 1.000 habitantes	56	28	139	28	35	19	18	18	206	46
Indicadores Económicos y Sociales										
PBN/capita	8.970	4.570	20.020	4.810	2.600	2.780	3.970	2.460	29.340	3.500

Fuentes: Banco Mundial, 1999 World Development Indicators; Banco Mundial, World Development Report 1999/2000; Varias fuentes, de NUA Surveys, "How Many On-Line?" ([http://www.nua.ie/surveys/how\\_many\\_online/s\\_america.html](http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/s_america.html)); ITU, World Telecommunication Development Report: Universal Access, World Telecommunications Indicators, 1998; Inter-American Biodiversity Information Network (IABIN), Internet Topology and Connectivity in the Americas, 1999.

Cuadro 2

CRECIMIENTO DE <i>HOSTS</i> DE INTERNET EN PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO							
	Nombre de Dominio	<i>Hosts</i> Enero 1997	<i>Hosts</i> Enero 1998	<i>Hosts</i> Julio 1998	<i>Hosts</i> Enero 1999	Crec. Promedio Enero 98-Enero 99	Población (miles)
América Latina							
Argentina	ar	12.688	20.924	59.010	68.978	230%	34.194
Bolivia	bo	30	554	506	632	24%	7.237
Brasil	br	77.148	122.814	174.596	224.916	83%	159.128
Chile	cl	15.885	18.771	23.820	31.083	65%	13.994
Colombia	co	9.054	10.397	12.069	16.322	57%	36.330
Costa Rica	cr	2.555	2.979	2.879	3.357	13%	3.304
Rep. Dominicana	do	2.301	4.853	4.917	4.851	-,04%	8.100
Ecuador	ec	590	1.056	1.237	1.566	5%	11.227
El Salvador	sv	132	196	653	820	318%	5.635
Guatemala	gt	274	668	1.052	913	37%	10.322
Honduras	hn	52	74	110	102	38%	5.750
México	mx	9.764	49.764	92.467	120.967	143%	88.543
Nicaragua	ni	531	515	698	723	40%	4.156
Panamá	pa	751	1.029	780	760	-26%	2.612
Paraguay	py	187	365	930	1.157	217%	4.788
Perú	pe	3.192	3.544	3.830	5.118	44%	23.238
Uruguay	uy	1.823	10.338	16.444	16.823	63%	3.163
Venezuela	ve	2.417	4.134	7.093	8.189	98%	21.177
América del Norte							
Canadá	ca	603.325	1.000.468	1.229.088	1.584.273	58%	29.248
Estados Unidos	us	587.175	1.137.066	1.372.109	1.642.148	44%	160.650
Caribe							
Antigua	ag	169	183	196	179	-2%	67
Bahamas	bs	195	215	247	485	126%	284
Barbados	bb	21	23	45	72	213%	263
Belize	bz	12	257	262	254	-1%	223
Dominica	dm	55	76	79	148	95%	73,5
Granada	gd	0	1	2	3	200%	98,6
Guyana	gy	52	67	58	70	5%	843
Haití	ht	0	0	0	0	0	7.300
Jamaica	jm	249	266	253	327	23%	2.500
San Cristóbal	kn	2	5	1	5	0	43,5
Santa Lucía	lc	21	14	24	23	64%	147,2
San Vicente	vc	0	0	0	0	0	110,7
Suriname	sr	4	1	0	0	0	411,5
Trinidad Tobago	tt	141	919	1.531	1.994	117%	1.300

Fuentes: Network Wizards, Internet Domain Survey, 1999 en <http://www.nw.com>

Cuadro 3

COMPARACIÓN DE LOS COSTOS FIJOS Y VARIABLES DEL USO DE INTERNET EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL CONTINENTE AMERICANO				
	Costo mensual del acceso a Internet <sup>a</sup>	Abono mensual por servicio telefónico <sup>b</sup>	Costo llamada local (US\$ por 3 minutos) <sup>c</sup>	Ingreso <i>per capita</i> 1998 <sup>d</sup>
Argentina	41,90	8,7	0,10	8.970
Brasil	26,96	2,7	0,09	4.570
Canadá	—	13,2	0,00	20.020
Chile	40,27	15,3	—	4.810
Colombia	35,56	2,9	0,01	2.600
Costa Rica	40,00	5,3	0,04	2.780
México	26,10	6,3	0,14	3.970
Perú	12,75	8,9	0,09	2.460
Estados Unidos	—	12,2	0,09	29.340
Venezuela	54,35	3,2	0,07	3.500

Fuentes: <sup>a</sup> IABIN, Internet Topology and Connectivity in the Americas, Abril 1999: <http://www.iabin.org/document/internet/report.htm>; <sup>b</sup> ITU, World Telecommunication Development Report, 1998 (los datos corresponden a 1996); <sup>c</sup> Banco Mundial, 1999 World Development Indicators (los datos corresponden a 1997); <sup>d</sup> Banco Mundial, World Development Report 1999/2000 (PBN *per capita* correspondiente a 1998).

### EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN EL PROCESO DEL ALCA

El establecimiento del Comité Conjunto del ALCA de Expertos Gubernamentales y del Sector Privado en el Comercio Electrónico fue incluido en la Declaración Ministerial de San José de marzo 1998 (párrafo 19), y más tarde ratificada por los Jefes de Estado en la Declaración de la Cumbre de Santiago de abril de 1998, en el momento del lanzamiento oficial de las negociaciones del ALCA. El *status* del Comité es el de un cuerpo no negociador, con una composición única integrada tanto por funcionarios públicos como por expertos del sector privado en el área del comercio electrónico. El Comité está abierto a la participación de todos los gobiernos del ALCA. Los expertos del sector privado que integran el Comité son seleccionados por los representantes gubernamentales teniendo en cuenta sus conocimientos en las cuestiones consideradas y con la finalidad de lograr una representación geográfica equilibrada.

En San José, los ministros establecieron el Comité Conjunto con el fin de "aumentar y ampliar los beneficios que se derivarán del mercado electrónico".<sup>8</sup> Se solicitó al Comité que preparase recomendaciones para alcanzar esas metas y las presentara a los ministros en la reunión de Toronto en noviembre de 1999. El Comité se reunió cinco veces bajo la presidencia de Barbados entre septiembre de 1998 y noviembre de 1999. El grupo de expertos trató veintiséis cuestiones relevantes al funcionamiento del comercio electrónico en el Continente Americano, incluyendo temas relacionados con los usuarios, el marco legal y comercial del comercio electrónico, las cuestiones relacionadas con los procedimientos para facilitar los negocios y los asuntos que afectan a las empresas pequeñas y medianas y las economías más pequeñas.<sup>9</sup> El Comité ha comenzado a coordinar su trabajo con los programas en marcha de otros foros internacionales cuya actividad se refiere al establecimiento de reglas multilaterales para regular el uso creciente del comercio electrónico, tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (*World Intellectual Property Organisation* -WIPO), UNCITRAL, la recientemente creada Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (*Internet Corporation for Assigned of Names and Numbers* - ICANN), y APEC y espera mantenerse al tanto del desarrollo de dichos programas.

En la Reunión Ministerial de Comercio de Toronto del 3 al 4 de noviembre de 1999, el Comité presentó un informe del primer año de sus actividades, el que contenía recomendaciones a los Ministros sobre las áreas y las cuestiones que el Comité había explorado durante ese año. Los Ministros recibieron con agrado el informe y renovaron el mandato del Comité para el siguiente período de negociaciones hasta abril de 2001 cuando los Ministros se reúnan nuevamente en Argentina para revisar el progreso logrado en el proceso del ALCA. Los Ministros también acordaron compartir el informe con otras "autoridades relevantes" dentro de sus respectivos gobiernos así como también con el público en general.<sup>10</sup> El Comité mantiene su *status* no negociador, y se espera que realice nuevas recomendaciones a los Ministros en Argentina de acuerdo con su mandato.

En conclusión, Internet ofrece a los usuarios en el Continente Americano la oportunidad de realizar negocios a través de un medio que es intrínsecamente global por su naturaleza y que no reconoce fronteras. Algunos acuerdos o normas colectivos serán necesarios para lograr extraer el máximo beneficio de este nuevo vehículo para el comercio, y las entidades privadas deben, donde sea posible, tomar el liderazgo en su organización. En aquéllas situaciones en las que la regulación gubernamental sea necesaria, la misma debería ser coordinada internacionalmente para evitar que existan reglas nacionales incompatibles que fragmenten los mercados regionales y globales. Se pueden vislumbrar esferas apropiadas para la acción gubernamental en áreas tales como la protección de los consumidores (incluyendo aspectos de la privacidad de la información personal), el desarrollo de políticas impositivas adecuadas, la protección de la propiedad intelectual, la lucha contra el fraude, el empleo de la coacción para asegurar el cumplimiento de los contratos, y el aumento de la conciencia y de las habilidades de los ciudadanos.

## Notas

<sup>1</sup> Las autoras, desde la OEA, se han dedicado a dar apoyo técnico y analítico al Comité Conjunto del Gobierno y del Sector Privado de Expertos en el Comercio Electrónico (*Joint Government-Private Sector Committee of Experts on Electronic Commerce*). Este comité fue instituido, con carácter de órgano no negociador, como parte del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) creado, en mayo de 1998, por los Ministros de Comercio del Continente Americano con el propósito de analizar los temas relacionados con el comercio electrónico en la región.

<sup>2</sup> *ActivMedia*, 1999.

<sup>3</sup> Network Wizards, *Internet Domain Survey*, 1999.

<sup>4</sup> International Data Corporation (IDC), *1999 Latin America Internet and eCommerce Strategies*.

<sup>5</sup> Boston Consulting Group (BCG), *Latin American Report*, 1999.

<sup>6</sup> Inter-American Biodiversity Information Network, *Internet Topology and Connectivity in the Americas*, 1999; para información sobre la metodología utilizada para obtener estas cifras de costos promedio ver el sitio de la web: [www.iabin.org/document/internet/sur-isps](http://www.iabin.org/document/internet/sur-isps).

<sup>7</sup> International Data Corporation, *1999 Latin America Internet and eCommerce Strategies*.

<sup>8</sup> Declaración Ministerial de San José, San José, Costa Rica, 19 de marzo de 1998, párrafo 19.

<sup>9</sup> Los documentos presentados por la Presidencia como material de base para el trabajo del Comité han sido colocados en el sitio web oficial del ALCA en [http://www.ftaa-alca.org/spcomm/note\\_ece.asp](http://www.ftaa-alca.org/spcomm/note_ece.asp).

<sup>10</sup> Declaración de los Ministros, Quinta Reunión Ministerial, Toronto, 4 de noviembre de 1999, párrafo 27.



*Integración & Comercio*

## Banco Interamericano de Desarrollo

*Enrique V. Iglesias*

Presidente

*K. Burke Dillon*

Vicepresidente Ejecutiva

*Paulo Paiva*

Vicepresidente de Planificación  
y Administración

*Nohra Rey de Marulanda*

Gerente Departamento Integración  
y Programas Regionales

*Juan José Taccone*

Director Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe

*Robert Devlin*

Jefe División Integración, Comercio  
y Asuntos Hemisféricos

*José M. Puppo*

Representante del BID en Argentina

## INTAL

*El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) fue creado en 1964 por acuerdo suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de la República Argentina. Desde el punto de vista institucional, el INTAL forma parte del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID.*

*A lo largo de más de 30 años ha desarrollado tareas de investigación, cooperación técnica a gobiernos e instituciones en los ámbitos académico y empresarial, y capacitación en apoyo a los procesos de integración y cooperación regionales. A partir de 1996 la labor del Instituto se sustenta en una nueva estrategia conceptual y operativa que responde a los cambios ocurridos en el escenario de la integración regional en América Latina y el Caribe, así como frente a la vigorosa corriente de globalización de las economías surgidas en los últimos años a nivel mundial. De acuerdo a ello, la actividad se traduce en cuatro líneas de acción:*

- *Proyectos de Cooperación Técnica Regional y Nacional en Integración*
- *Foros de Política*
- *Foros de Integración*
- *Difusión de Información*

*Esta última actividad se desarrolla a través de los servicios del Centro de Documentación del Instituto, de publicaciones -entre las que se destacan la presente revista y la Carta Mensual INTAL.*

## INTEGRACIÓN & COMERCIO

*Las ideas y opiniones expuestas en los estudios que incluye la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan políticas o posiciones del BID y/o del INTAL.*

*Se autoriza la mención de los trabajos aquí publicados, siempre que se indique su procedencia. En tal caso, se agradecerá el envío de un ejemplar de la publicación a la Dirección de la revista.*

INTEGRATION  
& TRADE

# Integración & Comercio



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN  
Y PROGRAMAS REGIONALES  
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTEGRATION  
& TRADE

INTEGRATION  
& TRADE

Casilla de correos: 39 Sucursal: 1  
(1401) Buenos Aires Argentina