
Políticas de integración regional: los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercado Común del Sur

*José Trinidad García Cervantes**

Introducción

En años recientes se ha consolidado una tendencia mundial hacia la globalización financiera, económica, informativa y cultural. Paradójicamente, el globalismo ha consolidado regionalismos. Una de las manifestaciones más visibles es la consolidación del movimiento integracionista de la Unión Europea (UE). Las ganancias de los mercados ampliados también se han hecho sentir en países de menor desarrollo relativo. México, y América Latina en general, no se han apartado a esta tendencia.

En años recientes México ha liberalizado su economía, ha negociado y tiene en vigor un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lanza satélites de telecomunicaciones, promueve la cultura nacional y consolida una reforma política, elementos todos que buscan insertar al país en la ruta de la modernidad jugando un papel protagónico en el mundo. México ha activado una política económica externa basada en una inserción eficiente dentro de los flujos económicos internacionales.

* Internacionalista egresado de El Colegio de México con estudios de posgrado en la Universidad de California en Los Ángeles. Subdirector de Asuntos Multilaterales para el Pacífico, Dirección General para el Pacífico.

En Centroamérica y el Caribe ocurren maniobras similares, los Estados reviven proyectos de integración, se discuten mecanismos de cooperación y se abren las economías al resto del mundo. En Sudamérica se da el mismo fenómeno, se revitaliza la democracia, persisten los intentos de cambios estructurales, y se replantean proyectos de integración subregionales.

La membresía mexicana dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no quiere decir que el país ha abandonado su voluntad de fortalecer sus lazos económicos con la región latinoamericana. Ante el hecho pragmático de la falta de éxito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es necesario encontrar fórmulas que incorporen a los países miembros en el carro de la modernización. Es en este contexto como deben interpretarse el surgimiento y la consolidación de estos dos mecanismos de integración: el esfuerzo mexicano a través del TLCAN, y el llevado a cabo por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al que se conoce como Mercado Común del Sur (Mercosur).

Las motivaciones económicas no se dan aisladas de los intereses políticos. Los cambios en el sistema internacional derivados de la caída del bloque soviético a fines de los años ochenta obligaron a un replanteamiento de las relaciones internacionales en todo el mundo. En el caso de México, la nueva realidad obligó a una política exterior más pragmática hacia Estados Unidos y a un mayor acercamiento con Canadá.

Por su parte, en Sudamérica la visión del mundo también cambiaba. Brasil y Argentina manifestaron interés en explorar mecanismos que incrementaran la coordinación y la cooperación económica. El nuevo mecanismo se denominó Mercosur. La importancia del Mercosur deriva de las peculiaridades de su instrumentación económica y política. El Mercosur es un acuerdo para formalizar, primero, una zona de libre comercio entre los socios a partir de 1995. Segundo, el acuerdo plantea mayores niveles de cooperación y coordinación económica y política en el corto y mediano plazos. El objetivo final es hacer efectiva una integración similar a la propuesta por la UE.

Las aspiraciones políticas del TLCAN son menores, ya que sólo se plantea la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios, con un periodo de transición de 15 años. Los socios retienen la capacidad de negociar a nivel individual la naturaleza de su política exterior en todos los rubros.

El objetivo del presente trabajo es presentar una visión mexicana del proceso de integración del Mercosur a la luz de la experiencia del TLCAN. La comparación entre los dos mecanismos tiene por objeto explorar las implicaciones de una potencial unión entre los dos mecanismos y el papel que México puede jugar en el probable proceso de negociación. Para cumplir con estas expectativas, este trabajo se ha planteado un esquema que considere los siguientes puntos:

- 1) Una breve revisión de la teoría económica pertinente a los modelos de integración, con el fin de entender la racionalidad de la decisión política en favor de la integración.
- 2) Un breve examen de la situación económica, política y social de los últimos años en los países, con objeto de visualizar el porqué de la decisión, el potencial de éxito de las medidas integracionistas y la identificación de los principales actores sociales en el proceso de negociación (esto es, cuáles son sus intereses y puntos de fricción). El desempeño económico merece especial atención, así como el examen de los procesos de ajuste y apertura del sector externo.
- 3) Las características formales y operativas del Mercosur, para poder entender cuáles son sus prioridades, objetivos y estrategias y si como Mercosur es o no compatible con las medidas integracionistas. Esto con el fin de extrapolar la capacidad de negociación del mecanismo frente a foros multilaterales, como el GATT, la UE y la ALADI, entre otros.
- 4) La parte final incorpora las conclusiones, pondera el potencial de complementación y el papel que México pudiera tener como interlocutor entre los dos mecanismos estudiados.

I. La racionalidad teórica

Según Bela Balassa el término integración económica no tiene un significado claro,¹ puede incluir desde el simple comercio internacional hasta la integración social; sin embargo, un elemento presente siempre será la supresión de alguna forma de discriminación entre las partes. La integración económica toma forma como “zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica completa”.² La primera forma elimina la discriminación arancelaria y la última presupone una eliminación completa de las barreras entre las economías participantes.

Por cuestiones políticas relacionadas con la limitación de la soberanía, los acuerdos internacionales han comenzado con la eliminación de las barreras arancelarias (formación de zonas de libre comercio); si las zonas de libre comercio funcionan, se sigue una evolución a formas más complejas. Una unión aduanera

¹ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill, Richard D. Irwin, 1961, p. 1.

² *Ibidem*, p. 2.

incluye una homologación y eliminación de las tarifas entre las partes. El mercado común elimina las barreras de todos los productos originados en la zona que crea el mercado. La unión económica busca complementar las políticas macroeconómicas de los miembros, como es el caso de la UE, la cual busca una integración política en el largo plazo.

Dos escuelas han surgido para explicar la racionalidad de la integración económica regional.³ Se destaca, en primer lugar, el enfoque vineriano,⁴ en cuya visión los costos y las ganancias económicas derivadas de un mercado ampliado, especialmente si el tamaño de los países es grande y si existe contigüedad geográfica, son positivas para los participantes. Los instrumentos usados son la liberalización gradual y la “reorientación del comercio” (*trade diversion*). El argumento usado por los vinerianos es proteccionista, se basa en el argumento: *enfant industries*. Fue el enfoque que justificó el surgimiento de los primeros procesos de integración en América Latina.

El enfoque johnsoniano,⁵ además de lo expresado por los vinerianos, asegura que las ganancias de la integración regional se derivan de las motivaciones por crear un bien colectivo supranacional que un solo miembro no puede generar, como por ejemplo, el deseo común de mayores niveles de industrialización. La estrategia de la sustitución de importaciones y el replanteamiento de los mecanismos de integración de fines de los años sesenta y principios de los setenta obedecen a estas preocupaciones.

En ambos enfoques teóricos se coincide en los siguientes beneficios de la integración:

– La sustitución del comercio entre socios es beneficiosa por la contribución que la protección ofrece a los productores domésticos (*training ground*) frente a las importaciones de países no miembros. La expansión del comercio intrarregional diversifica y mejora la competitividad de exportaciones extrarregionales.

– El agrandamiento de los mercados y el logro de economías de escala permite a los socios una utilización más eficiente de los recursos económicos disponibles. Estas condiciones derivan en una especialización intrarregional similar al

³ Josef C. Brada y José A. Méndez, “Political and Economic Factors in Regional Economic Integration” en *Kyklos*, vol. 46, núm. 2, 1993.

⁴ Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

⁵ Harry G. Johnson, “An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions”, en *Journal of Political Economy*, vol. 73, 1965.

concepto de la ventaja comparativa a nivel extrarregional; la ventaja deriva del ambiente protegido en que se desarrolla esta especialización.

- La integración también ofrece potencial para la generación de bienes colectivos públicos como la formación de profesionales, la investigación y el desarrollo, el mantenimiento y la creación de infraestructura física común y, en general, proyectos donde el costo de producción para un solo miembro es muy alto en términos de gestación y capital.
- La posibilidad de fortalecer el cambio estructural en la producción de bienes primarios a secundarios o la diversificación de los productos de exportación con productos manufacturados.

Los países latinoamericanos no buscaron en el pasado una integración económica profunda, sino una cooperación limitada y orientada a la liberalización comercial escalonada a nivel regional, como se ve en las experiencias del Mercado Común Centroamericano (MCC), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el Pacto Andino. En estos mecanismos, se buscaba una ampliación de la protección al interior de los mismos; de este modo, un productor podría competir preferencialmente en varios mercados al mismo tiempo, sin enfrentar al resto de los productores mundiales.

El sector más favorecido fue el manufacturero-industrial, en detrimento del sector agrícola. De hecho, las divisas generadas por las exportaciones agrícolas se usaron para pagar los insumos y maquinarias necesarios en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones;⁶ los términos de intercambio desfavorecieron al campo tanto en el mercado interno como el externo. El Estado reconoció la falta de capital local y de empresarios deseosos de arriesgar capital en empresas cuyos resultados requirieran de plazos mayores para obtener rendimientos positivos. Para llenar este vacío, el Estado se convirtió en empresario y banquero de aquellos proyectos cuyo costo o riesgos así lo requirieran. Surgió así una enorme burocracia derivada del gran número de empresas paraestatales. Estas últimas no funcionaron de acuerdo con lo planeado, fueron un medio para

⁶ La región latinoamericana se embarcó en un proceso de sustitución de importaciones (ISI) con base en el modelo teórico sugerido por la CEPAL, centrado en proteccionismo y fuerte intervención estatal. Los defensores del modelo ISI basaban sus creencias en una tradición económica defendida por Raúl Prebisch y Arthur Lewis, entre otros, que además se validaba por la experiencia histórica latinoamericana *vis à vis* la de los países industrializados.

otorgar favores económicos a la alta burocracia e instrumento político a nivel de las masas.⁷

El modelo sustitutivo entró en crisis desde fines de los años sesenta; sin embargo, su replanteamiento se pospuso hasta principios de los ochenta debido a la capacidad crediticia de la región en los mercados internacionales y a un entorno económico internacional relativamente favorable. No obstante, cuando la situación internacional cambió, ocurrió lo mismo al interior de las economías latinoamericanas aunque con repercusiones internas más graves.

La crisis del dólar a principios de los años setenta, y la subsecuente crisis petrolera evidenciaron que la creciente interdependencia económica tampoco permitía los grados de control y aislamiento que habían utilizado los gobiernos en el pasado.

Además, la crisis de la deuda a principios de los ochenta dejó a México y la región latinoamericana sumidos en un caos económico. Sin más opciones, se escogió el camino del cambio estructural, de acuerdo con modelos sustentados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.⁸ Éste significaba una inserción eficiente dentro de los flujos comerciales externos, manejo macroeconómico sano, uso eficiente de los recursos y redimensionamiento del Estado empresario.

La búsqueda de recomendaciones nuevas obligó a justificaciones más heterodoxas de los procesos de integración regional. Paul R. Krugman sugiere que el comercio internacional debería “depender en modelos de organización industrial”, con el fin de maximizar las economías de escala y las ventajas de la especialización.⁹ Vinod Thomas y John Nash encuentran una correlación positiva entre la puesta en marcha de “políticas de liberalización comercial” y crecimiento económico,¹⁰ para lo cual es necesario seguir varias reglas; entre otras:

- Reducción sustantiva de la protección otorgada a los productores internos con el fin de aumentar la eficiencia y la competencia.

⁷ Con frecuencia la dirigencia política —dentro o fuera del poder— se dedicaba a los negocios y se confundía con la clase empresarial. Los empresarios demandaron y obtuvieron considerables beneficios fiscales. Menos visibles fueron las ganancias de los trabajadores; los empleos localizados en los sectores de punta incrementaban su salario real, los localizados en sectores menos modernos obtuvieron beneficios poco palpables.

⁸ Una de las visiones más sólidas en este campo proviene de Anne O. Krueger, “Trade Policy as Input to Development” en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo, 1980; otro ejemplo es el World Bank, *World Development Report, 1987*, Washington, Oxford University Press.

⁹ Paul R. Krugman, *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1990, p. 226.

¹⁰ Vinod Thomas y John Nash, *Best Practices in Trade Policy Reform*, Washington, The World Bank, 1991.

- La liberalización económica debe ir acompañada de políticas macroeconómicas sanas y sostenibles.
- Aumentar los incentivos para mayores volúmenes de inversión doméstica, desregular los mercados y alentar una reforma institucional.

Al disminuir las tasas de crecimiento, debido a la crisis económica, se dan presiones políticas al interior de las economías que exigen mejoras en los niveles de bienestar de la población. La contribución del sector externo como motor de crecimiento económico se valida en los modelos propuestos por las organizaciones multilaterales internacionales; en consecuencia, ha habido renovados bríos para impulsar mecanismos de cooperación y coordinación económica en todas las latitudes.

Hasta hace unos años, América Latina había preferido una política integracionista muy limitada, llegando sólo a una serie de preferencias arancelarias en muy pocos productos. Las cambiantes condiciones económicas y políticas obligan a un replanteamiento de los objetivos e instrumentos para lograr mayores niveles de integración regional. En este contexto, América Latina y México se mueven en dos carriles paralelos, en donde México parece ir más rápido.

Algunos instrumentos y variables utilizados para alcanzar objetivos de la política económica a través de las relaciones internacionales son los aranceles, las barreras no arancelarias, la promoción de las exportaciones, los estímulos o restricciones a la inversión extranjera, las donaciones y la ayuda oficial, la política fiscal y monetaria, el tipo de cambio, etcétera. Estos instrumentos podrán ser usados o no, dependiendo de los objetivos políticos que se persigan y la prioridad que se dé a cada uno de ellos. El Cuadro 1 ilustra lo anterior.¹¹

¹¹ El examen correspondiente a los instrumentos usados por cada país se hará en las páginas siguientes.

Cuadro 1

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERNA*

INSTRUMENTOS	ÁREAS DE LA POLÍTICA			
	COMERCIAL	INVERSIÓN	AYUDA	BALANZA DE PAGOS
Aranceles	XXX			
Barreras no arancel.	XXX			
Promoción exportac.	XXX			
Restricciones a la inv. ext.		XXX		
Estímulos a la inv. ext.		XXX		
Donaciones y ayuda oficial			XXX	
Fiscal y monetaria				XXX
Ajuste del tipo de cambio				XXX
Control del tipo de cambio				XXX

* Estos instrumentos y conceptos se inscriben dentro de la teoría tradicional de la ventaja comparativa, economías de escala y especialización.

Los objetivos e instrumentos mencionados en el cuadro anterior adquieren un significado específico dentro de cada una de las economías. No obstante, todas las economías aceptan el papel pivote que juega el GATT/OMC dentro del sistema global de comercio. Con el fin de fortalecer el sistema multilateral, el GATT/OMC permite a los socios crear acuerdos subregionales donde se pongan en práctica los principios multilaterales; una vez consolidadas dichas políticas es conveniente aceptar los principios para todos los socios. De hecho, los dos mecanismos estudiados se complementan con lo dispuesto por el GATT/OMC, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS:

GATT	Mercosur	TLCAN
El comercio se basa en el principio de no discriminación.	El comercio se basa en el principio de discriminación frente a terceros países.	Se basa en el principio de trato preferencial para los productos subregionales.
Los miembros se comprometen a otorgar el mismo tratamiento a todos y cada uno de los miembros del organismo (i.e. cláusula de la nación más favorecida).	Los miembros gozan de preferencias que no están disponibles para terceros países.	Las preferencias son sólo para los socios, aunque con base en principios compatibles con el GATT.
La protección se limita a la imposición de tarifas a los productos importados.	Las medidas de protección incluyen tarifas, restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias.	La protección incluye tarifas más restricciones cualitativas y cuantitativas.
El ideario político se basa en el liberalismo, multilateralismo y libre comercio.	El ideario incluye un fuerte nacionalismo económico, regionalismo económico, bilateralismo y comercio manejado. Estas ideas se usan para justificar protección temporal en aras de una inserción más eficiente en el largo plazo.	Se parte de la idea que el comercio es un nueva forma de competencia estratégica global.
El sistema GATT está abierto a la adhesión de cualquier Estado que busque asociarse.	La membresía está restringida a socios contiguos geográficamente. Los adhesionarios se comprometen a seguir las mismas reglas y al consenso de las partes.	Membresía restringida, los socios son admitidos por consenso y previo cumplimiento de una serie de requisitos en manejo macro y microeconómico.
El objetivo es la constitución de un bloque global unificado e integrado con base en políticas de libre comercio.	El objetivo es similar al del GATT aunque se considera que éste no cumple con sus objetivos originales. Se cree que el regionalismo ayudará a consolidar el sistema multilateral.	Especie de un "club de los ricos" que ha generado una mentalidad de "nosotros" versus "ellos", en donde el libre comercio se realiza sólo con socios con políticas similares.
Bajo el amparo del artículo XXIV, el sistema GATT permite la creación de bloques regionales, siempre y cuando sean consistentes con los principios fundamentales del mismo.	Se acepta que el Mercosur es compatible con los principios estipulados con el GATT y se considera que cumple con dichos principios.	El objetivo es contribuir a la liberalización del comercio global. El GATT avanza demasiado lentamente, y el TLCAN busca afianzar el camino de la liberalización vía el regionalismo.

II. Examen de la situación económica reciente

Cambio estructural. El modelo de desarrollo no se da aislado del proceso político, es también el indicador de una voluntad política afín. Las coaliciones en el poder en los países latinoamericanos reflejaban exigencias de los socios activos de la sociedad: empresarios, trabajadores urbanos y alta burocracia. Los beneficios derivados del modelos desarrollista se manifestaban en un *status* privilegiado tanto para los trabajadores como para los empresarios localizados en los sectores protegidos. Por varios años, el modelo proveyó beneficios de tasas positivas de crecimiento económico nacional y per cápita. Esas mismas élites buscaban y veían en el modelo sustitutivo un deseo de lograr una relativa autonomía *vis à vis* Estados Unidos.¹²

La crisis económica que afectó a la región en los años ochenta obligó a los Estados afectados a resolver los dilemas macroeconómicos. Las principales zonas de reforma económica abarcan varios rubros. A nivel fiscal se busca equilibrar los ingresos con los egresos; esto significa reforma del sistema impositivo, manejo macroeconómico sano, desincorporación de empresas públicas, reducción de la burocracia estatal y redimensionamiento estatal del ámbito de acción del agente regulador (*rule of law*). Asimismo, se busca la racionalización de los recursos económicos, vía mayor competencia interna y externa, la racionalización de la protección, la apertura financiera, la desregulación del mercado interno y el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera.

Hasta ahora, la reforma ha sido más exitosa en Chile y México, en los cuales las autoridades han logrado controlar las principales variables macroeconómicas. Chile ha logrado tasas de crecimiento del PIB cercanas a 10 % desde 1987, se han reprivatizado numerosas entidades paraestatales, se ha controlado la inflación, se ha liberalizado el comercio externo y se han aumentado las exportaciones. México ha sido un poco menos exitoso en esos rubros — reprivatizaciones, balance fiscal, liberalización arancelaria —, pero ha logrado incrementos positivos de crecimiento económico superiores al crecimiento pobla-

¹² Tanto Brasil como Argentina han aspirado a una subhegemonía regional; dicha estrategia demandaba una mayor autonomía en la producción de bienes y tecnología. La experiencia histórica de la inversión extranjera directa tampoco era un aliciente para fomentarla; las empresas transnacionales recurrían con frecuencia al gobierno de su matriz para obtener un tratamiento preferencial en caso de conflicto con el gobierno local. El caso de Uruguay y Paraguay difiere del brasileño y argentino, los cuales buscaban obtener los mismos objetivos económicos y, al mismo tiempo, una asociación más cercana con Estados Unidos para balancear la influencia de los dos gigantes sudamericanos.

cional de 1.5 % desde 1989. La ratificación del TLCAN proporciona la oportunidad para que la reforma económica sea continuada. Los flujos de inversión extranjera directa y de portafolio se han multiplicado a partir de 1991.

Todos los países se han embarcado en algún mecanismo de reforma. El resultado de la reforma económica es ambivalente en la región. Algunos países muestran resultados favorables después de 1990 (Argentina, Perú, Colombia, Bolivia), aunque otros continúan sumidos en el caos económico (Brasil, Venezuela, Cuba).

El contexto de reforma económica y los acontecimientos internacionales derivados del fin de la guerra fría han obligado a los países latinoamericanos a elaborar respuestas frente a esta coyuntura. El Mercosur obedece a esta racionalidad de encontrar fórmulas para responder ante estos retos y, sobre todo, para no quedar aislado en el sistema internacional.

La importancia recíproca. Tanto el Mercosur como el TLCAN reconocen el potencial de complementariedad económica. De hecho, el Mercosur surge como una reacción ante la percepción sudamericana de que Estados Unidos se mueve en una dirección que favorece a los países contiguos geográficamente — México y Canadá. El Mercosur se ofrece entonces como un mercado regional unificado cuyas dimensiones favorecen su incorporación más eficiente en los flujos internacionales de comercio e inversión. La consolidación de tendencias globales en tres mercados fundamentales también potencializa acuerdos entre el TLCAN y el Mercosur.

a) Las asimetrías de los mecanismos. En América del Sur, Brasil y Argentina son las economías más grandes y modernas. Ambos países han tenido un importante comercio recíproco a través de la historia, a pesar de la desconfianza mutua que se han tenido; Uruguay y Paraguay juegan un papel un tanto similar al de México con Estados Unidos. Paraguay con respecto a Brasil y Uruguay con respecto a Argentina. Paraguay realiza la mayor parte de su comercio con Brasil y Argentina.

El caso del TLCAN es similar; Estados Unidos acapara 85 % del PIB regional, seguido de lejos por Canadá y más por México. Las desigualdades son más marcadas en el caso del TLCAN porque incluyen a dos países sumamente avanzados, con economías de mercado muy diversificadas, junto con México, cuya economía es relativamente atrasada y poco diversificada. El siguiente cuadro presenta estas diferencias.

Cuadro 3A

Indicadores de los países del Mercosur y TLCAN¹³

	Argen- tina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	México	EUA	Canadá
Área	2 776	8 511	406	176	11 871	1 958	9 373	9 976
Pob.	33.1	153.9	4.5	3.1	194.6	85	255	27.4
PIB	228 779	360 405	6 446	11 405	607 035	329 011	5 920 000	493 600
PIB per cápita	6 050	2 770	1 380	3 340	3 119	3 470	23 240	20 710
Export.	12 235	35 956	656	1 620	50 467	27 166	420 812	131 771
Import.	14 864	23 115	1 420	2 010	40 660	47 877	551 591	121 893
Balanza Com.	-2 629	12 841	-764	-390	9 058	-20 711	-130 779	9 878
Deuda Ext.	49 079	99 247	1 483	3 428	153 237	41 215	N.D.	N.D.
Tipo de cambio	1	0.837	1 919	5.47	N.D.	3.45	1	1.35
Inflación	3.8	1 025	22.8	43.8	N.D.	6.5	2.6	3.4

Fuente: CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

¹³ Área en miles de km² (1992), población en millones de personas (1992), PIB en miles de millones de dólares de 1992, PIB per cápita en dólares de 1992, exportaciones, importaciones, balanza comercial y deuda externa, en millones de dólares corrientes, tipo de cambio en dólares por la moneda local (noviembre 24, *Financial Times*), precios al consumidor en crecimiento porcentual anualizado (1994). Las cifras correspondientes a la deuda externa se refieren a los vencimientos a largo plazo.

Lo anterior revela una posición asimétrica respecto de los socios mayores; el Cuadro 3A es ilustrativo de cuán grandes son las diferencias entre las partes:¹⁴ por un lado, Brasil en el Mercosur, por el otro, Estados Unidos en el TLCAN. De igual modo, hay enormes diferencias entre el TLCAN y el Mercosur.

b) Comercio México-Mercosur. Los flujos económicos entre México y los socios del Mercosur crecieron en términos absolutos hasta principios de los años ochenta; la crisis económica que afectó a la región obligó a una disminución de dichos flujos. La eventual recuperación económica ha favorecido el intercambio; aunque hasta 1993 apenas se han recuperado los montos de los niveles previos a la crisis. Sin embargo, las bases de este intercambio parecen más sólidas en tanto que los productos son más competitivos y en bienes manufacturados. Es notable el incremento entre Brasil-Argentina, México-Chile, México-Argentina y México-Brasil. Existe una complementariedad que no se ha materializado. A nivel diplomático existen muchos canales de información que no han encontrado similitud a nivel empresarial. Los empresarios no han capitalizado el potencial del mercado recíproco. El comercio ha tenido poca significación bilateral a nivel agregado. Sin embargo, la idea de que México pueda actuar como intermediario entre los dos mecanismos se deriva precisamente de las peculiaridades de estas asimetrías. Por un lado, si bien la economía mexicana es la menos desarrollada del TLCAN, por otro, estaría en mejor posición que las del Mercosur para competir más eficientemente en los mercados internacionales. El potencial de complementación entre México y el Mercosur es considerable. El Cuadro 3B es ilustrativo de estos cambios.

¹⁴ La transición del sistema político trajo consigo cambios en el manejo macroeconómico. Los resultados no fueron muy satisfactorios inicialmente pero, gradualmente, se han mejorado. Derivados de este esfuerzo de encontrar soluciones de largo plazo y al mismo tiempo considerando la tradición y cultura política es como uno puede entender el surgimiento del Mercosur. Ya antes se había dado el fenómeno de la ALALC/ALADI, pero su éxito limitado exigía un replanteamiento. Compatible con los postulados de la ALADI y el GATT surge el Mercosur. Se trata de un mecanismo nuevo y novedoso dentro del proceso integracionista latinoamericano; sus países miembros son Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. El peso de dichas economías en el Cono Sur es considerable, incluye más de 50 % del territorio de la región, 75 % de las exportaciones, 60 % de la población, aunque también muestra grandes desigualdades territoriales y económicas, como puede verse en el Cuadro 6.

Cuadro 3B

Comercio Recíproco Mercosur-México: 1991
(Cifras en millones de dólares)

ORIGEN	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO Mercosur
Argentina	352	104	+248
Brasil	428	227	+201
Paraguay	2	1	+1
Uruguay	33	32	+1
Total	815	364	+451

Fuente: United Nations, *International Trade Statistics Yearbook*, 1993.

El saldo de los flujos comerciales ha favorecido a los socios del Mercosur, especialmente a Argentina y Brasil, países con quienes México tiene 95 % de las importaciones y 65 % de las exportaciones procedentes del Mercosur. Uruguay es el país con el cual México presenta la relación más balanceada. La importancia de Paraguay para México es marginal ya que el comercio alcanza sólo unos cuantos millones de dólares.

La importancia del Mercosur en el comercio exterior de México es del orden de 3 % de las importaciones y de 2 % de las exportaciones. Los números de las exportaciones e importaciones se pueden incrementar en cuanto los productores mexicanos identifiquen el potencial que no materializan al desconocer el mercado de los socios del Mercosur.

Se hace a continuación una breve descripción de algunos de los acuerdos de cooperación entre México y los países del Mercosur. Estos mecanismos de cooperación son sólo una muestra de los contactos establecidos a nivel multilateral. En años recientes ha habido un renacer de la actividad diplomática orientada a sacar antiguos esquemas del estancamiento que tuvieron durante la "década perdida". A nivel bilateral, el potencial de México como socio del TLCAN aumenta considerablemente. México se convierte en modelo de reforma económica. La recuperación económica también potencia mayores flujos de comercio recíproco.

Cuadro 3C

Acuerdos de Cooperación Económica y Política entre México y los socios del Mercosur

Mecanismo	Descripción
ALALC/ALADI	<p>Es el esquema de cooperación más antiguo e inspirado en la tradición económica de la CEPAL. ALALC hasta 1981, se modifica y cambia de nombre a ALADI. La ALALC fue relativamente exitosa hasta principios de los años setenta; permaneció estancada debido a la renuencia de otorgar mayores preferencias en productos manufacturados.</p> <p>El acuerdo otorga preferencias arancelarias escalonadas a todos los socios. También permite acuerdos de complementación a nivel bilateral o subregional donde las partes se otorguen nivel de preferencias mayores a los estipulados en la ALALC/ALADI.</p>
Acuerdo de Cartagena	<p>Acuerdo político que surge posterior a la crisis de la deuda de 1982. Mecanismo de cooperación para el posible establecimiento de una posición de negociación común en el tema de la deuda externa que nunca se materializó. Sin embargo, los acercamientos entre los países han redundado en una mayor cooperación en el largo plazo tanto en el plano político (como el Grupo de Contadora y su grupo de Apoyo) como en el económico (Grupo de los Tres, Grupo de Río).</p>
Grupo de Río	<p>Acuerdo que se deriva del de Cartagena y cuyo objetivo es el de aumentar la cooperación entre las naciones latinoamericanas tanto a nivel político como económico.</p> <p>Uno de los logros del grupo ha sido la realización de las cumbres iberoamericanas y el renacimiento de las ideas de cooperación e integración económica sobre bases más realistas. Acciones específicas incluyen acuerdos de libre comercio con Chile, con el Grupo de los Tres, acuerdos de libre comercio con Centroamérica y mayores contactos con los países de América del Sur.</p>

*Antecedentes generales del Mercosur.*¹⁵ El mecanismo tiene una historia que se remonta a mediados de la década de los años ochenta cuando Brasil y Argentina decidieron vincular más sus economías utilizando los marcos de complementación económica estipulados en la ALADI.

La cronología de la página siguiente revela un acercamiento continuo entre las partes. Dicho acercamiento se explica por el retorno de regímenes más democráticos y la instrumentación de programas de reforma económica. El

¹⁵ Esta cronología es indicativa de cómo ha surgido el Mercosur. Se enfatiza el papel inicial jugado por Brasil y Argentina y la posterior incorporación de Paraguay y Uruguay.

sistema político ha demandado un modelo de desarrollo económico más realista, que tome en cuenta no sólo las variables internas sino también las externas.

Una de las grandes diferencias con el TLCAN se manifiesta en el detalle de las negociaciones. El Tratado del Mercosur engloba sólo unas cuantas páginas con pocos artículos, mientras que el TLCAN es muy extenso y detallado. El Tratado del Mercosur delega en las comisiones los detalles de las negociaciones particulares.

Cuadro 4

CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR

AÑOS	ACONTECIMIENTOS
1982-1985	Serios problemas económicos afectan a la región. Brasil y Argentina enfrentan un servicio alto de la deuda en áreas. Caída de los regímenes militares y transición hacia regímenes más democráticos (Neves-Sarney y Alfonsín).
1985	"Acta de Foz" (Brasil-Argentina), manifiesta la "firme intención de acelerar la integración bilateral". Se crea una comisión para estudiar programas de integración apropiados a las necesidades de los dos países.
1986-1988	<p>El 29 de julio de 1986, el "Acta de Buenos Aires" establecía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) a través de la definición de 12 protocolos. El PICE era compatible con los principios de la ALADI y se formalizó por medio del Acuerdo de Complementación Económica no. 14.</p> <p>Diciembre-86, en Brasilia, se agregan cinco protocolos más al PICE, además de otros acuerdos en materia de producción, comercio y desarrollo tecnológico.</p> <p>1987, julio, firma de tres protocolos adicionales en materia cultural, administración pública y creación del 'gaucho' como moneda de intercambio recíproco.</p> <p>Abril-88, se adicionan dos protocolos, uno en materia de automotores y el otro en industrialización de bienes alimenticios. En noviembre, protocolo en desarrollo regional y fronterizo. El total de protocolos asciende a 24.</p>
1989	<p>Agosto, protocolo en materia de planeación económica y social (Argentina Brasil).</p> <p>Derrocamiento de Alfredo Stroessner en Paraguay, instalación del presidente Rodríguez.</p>

1990	<p>Luis Alberto Lacalle asciende a la presidencia de Uruguay.</p> <p>Paraguay y Uruguay inician consultas y negociaciones para adherirse al PICE sobre la base que los dos pequeños países tienen fuertes lazos económicos con Brasil y Argentina.</p>
1991	<p>El 26 de marzo de 1991, se firma en Asunción el Acuerdo que da nacimiento al Mercosur, las partes son Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Se acuerda una unión aduanera para 1995.</p> <p>Noviembre, ratificación (10-30-91) de cada una de las partes y entrada en vigor (11-30-91) del Mercosur.</p>
1992	<p>Profundización y consolidación de las preferencias arancelarias, avance en las negociaciones al interior de los grupos de trabajo.</p> <p>El comercio intrarregional aumenta sustancialmente; también aumentan las quejas de sectores que se consideran afectados por la apertura regional.</p>
1993	<p>Continúan las negociaciones al interior de los 14 grupos de trabajo en que se divide la operatividad del Mercosur. Continúan las reuniones ministeriales y de jefes de Estado.</p>
1994	<p>Continúan las negociaciones, avances en las comisiones, dificultades en la cuestión de la tarifa externa común.</p>
1995	<p>Liberalización total del comercio intrarregional — aunque Paraguay y Uruguay lo hacen hasta 1996 —, tarifa externa común y avance en el proceso de integración política y de coordinación macroeconómica.</p>

Los antecedentes del TLCAN. En el caso de México, las relaciones comerciales han estado tradicionalmente concentradas con Estados Unidos y mantienen un promedio de dos tercios de todas las importaciones y exportaciones. Esta concentración ha sido vista tanto de manera benéfica como perjudicial. México adoptó una política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Los resultados fueron positivos pero desde principios de los años setenta era claro que el modelo necesitaba replantearse. El descubrimiento de yacimientos petroleros y su posterior explotación, así como el flujo de recursos financieros externos permitió la posposición de la crisis hasta 1981. La crisis económica obligó a cerrar las importaciones de México que pasaron de 24 000 millones de dólares, en 1982, a 8 551, en 1983. Las autoridades reconocieron la necesidad de racionalizar la protección y en 1984 se negoció la adhesión al GATT a partir de 1986. Esta adhesión obligaba a una liberalización gradual y a un acercamiento a las prácticas exigidas para los socios del GATT.

Dos tercios de los flujos externos de México se realizan con Estados Unidos; esta situación ha obligado al gobierno mexicano a negociar constantemente con ellos distintos instrumentos que permitan realizar dichas operaciones de una manera más efectiva y sin mayores trabas. En 1985, se llegó a un entendimiento sobre disputas comerciales; las negociaciones continuaron para abarcar otros rubros como subsidios, creación de paneles que investigarían quejas de comercio desleal, entre otros. Estas instancias crearon un ambiente de confianza mutua que redundó en menos conflictos y en una relación comercial más sana. La apertura al comercio exterior por parte de México ha significado una entrada masiva de bienes norteamericanos a un ritmo superior a 15 % desde 1985.

En 1988, Estados Unidos y Canadá firmaron un Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigor en 1989. En 1991, a petición de México, se iniciaron las negociaciones para un TLC con Estados Unidos; unos meses más tarde Canadá solicitó su inclusión en las negociaciones para dar lugar a un TLCAN. México y Canadá no habían tenido una relación comercial cercana. A raíz de las negociaciones, el comercio bilateral mexicano-canadiense ha aumentado a ritmos elevados. Los empresarios canadienses han mostrado interés en invertir en México; de acuerdo con el embajador de dicho país las visitas han aumentado 50 % desde el inicio de las pláticas. Canadá ha alcanzado 5 % del comercio total de México, comparado con alrededor del uno o dos por ciento antes de la negociación. Existe un potencial de complementación que todavía ofrece un horizonte amplio.

Después de arduas negociaciones, éstas finalizaron en agosto de 1992 y culminaron con la firma, en noviembre de 1992, del TLCAN. El tratado establece un zona de libre comercio. La normatividad se divide en 22 capítulos, concentrada en los rubros de:

- Comercio de bienes
- Barreras técnicas al comercio
- Contratos gubernamentales
- Inversiones y servicios relacionados
- Propiedad intelectual
- Provisiones administrativas e institucionales
- Otras provisiones

La normatividad del TLCAN es enorme — más de mil páginas —, los negociadores incorporaron muchos detalles. Sin embargo, el cambio de administración

en Estados Unidos obligó a la búsqueda de “acuerdos paralelos” en materia ambiental, laboral y comercio desleal. Los acuerdos paralelos tienen por objeto clarificar conceptos que en el tratado original no lo eran. La elección de Chrétien en Canadá puso de manifiesto el interés de dicho país en modificar algunos conceptos del tratado.

Una vez logrados los acuerdos paralelos, los gobiernos sometieron a ratificación el tratado. La Cámara Alta del Congreso canadiense votó en septiembre la aprobación del TLCAN. El Congreso de Estados Unidos hizo lo mismo en noviembre. El Senado mexicano lo ratificó a principios de diciembre. El acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994.

La evidencia en el caso México-Mercosur y posible marco de complementación bilateral. De acuerdo con cálculos econométricos, México tiene posibilidades de incrementar adicionalmente su PIB en alrededor de uno a dos por ciento con el TLCAN ya puesto en marcha. Se anticipan mayores flujos de inversión extranjera y de comercio exterior, mayor competitividad de los factores productivos y una inserción más eficiente dentro de los flujos globales de la economía internacional.¹⁶ La racionalidad del Mercosur es similar; se esperan mayores niveles de eficiencia, lograr economías de escala al contar con un mercado ampliado garantizado, integración sectorial y, sobre todo, el potencial de experimentar en un mercado ampliado, como antesala del mercado global.

El TLCAN da una nueva visión a la relación recíproca. El TLCAN se ha planteado como empresa continental a la cual se podrán adherir el resto de los países latinoamericanos, previo cumplimiento de una serie de requisitos además de contar con el apoyo consensual de los socios. Argentina ha manifestado su interés en unirse al TLC; Brasil tiene una posición más ambigua. A nivel Mercosur los países socios tendrían que negociar colectivamente su posible adhesión. Es en esta negociación donde México puede jugar como interlocutor para apoyar el ingreso, ya sea de una de las partes, o del Mercosur como un todo.

La experiencia específica de los países en cuestión del manejo macroeconómico externo se puede examinar en los siguientes cuadros, en los que se incluyen tanto las áreas como los instrumentos correspondientes.

¹⁶ De acuerdo con la firma de consultoría McKinsey (ciudad de México), México ganará entre 8.1 % y 11.4 % adicional de crecimiento del PIB entre 1994 y 2000 debido a la instrumentación del TLCAN. Estas estimaciones se hicieron antes de la crisis de finales del año pasado. Véase Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega, *Unas y otras integraciones: seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Cuadro 5A

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

EL CASO DE ARGENTINA

COMERCIAL (Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones.)	INVERSIÓN (Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera.)	BALANZA DE PAGOS (Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio.)
<p>Aranceles altos hasta 1990, uso masivo de restricciones cuantitativas y cualitativas para los productos de importación.</p> <p>Baja notable a partir del gobierno de Menem. Uso de barreras no arancelarias para contrarrestar los efectos de la liberalización por medio de controles cuantitativos y cualitativos — impuestos estadístico, cuotas. Promoción activa de las exportaciones al otorgar créditos preferenciales y apoyo a la exportación de productos manufacturados.</p> <p>Búsqueda activa de mecanismos de cooperación con los países de América del Sur y de la ALADI Participación activa dentro del seno del Mercosur para diversificar los flujos comerciales a través del uso de preferencias arancelarias derivadas de una unión aduanera.</p>	<p>Fuertes restricciones a los flujos de inversión tanto directos como de portafolio. Fuerte nacionalismo económico. Papel central del Estado como regulador y empresario en aquellos sectores en los cuales los inversionistas privados no podían o querían participar.</p> <p>La reforma económica ha implicado un giro de 180 grados, ya que el gobierno de Menem se ha embarcado en una política de apertura hacia la inversión extranjera. Los inversionistas extranjeros han participado activamente en la compra de intereses minoritarios en compañías privatizadas.</p>	<p>La política fiscal y monetaria observó altos niveles de inestabilidad debido al fracaso de los planes de choque realizados desde 1985 hasta 1989. Déficit del gasto público alto en términos del PIB. Inflación alta, especulación con el tipo de cambio y subvaluación del peso argentino respecto al dólar.</p> <p>La política ha cambiado sustancialmente desde el arribo del ministro Cavallo, cuyo programa de reforma económica ha significado una estabilización de las variables macroeconómicas, una estabilización del tipo de cambio y un levantamiento de las restricciones al flujo de capitales. Renegociación en términos más favorables de la deuda externa.</p>

Cuadro 5 B

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

EL CASO DE BRASIL

COMERCIAL (Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones.)	INVERSIÓN (Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera.)	BALANZA DE PAGOS (Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio.)
<p>Niveles de protección nominal y efectiva bastante altos hasta fines de los años ochenta. Barreras no arancelarias también altas, vía restricciones cuantitativas, cualitativas y precios oficiales. Promoción selectiva de las exportaciones en productos y mercados específicos, que redundó en saldos de balanza comercial bastante favorables.</p> <p>La transición política hacia la democracia no ha dado los frutos en materia de reforma económica seria — política comercial— debido a la presión de los sectores protegidos para mantener dichos privilegios. Apertura limitada frente al resto del mundo y un tanto más amplia respecto de los socios del Mercosur, aunque existe oposición de los agricultores frente a las importaciones agrícolas argentinas. Pugna en el seno del Mercosur por un nivel de aranceles comunes alto. Promoción activa de las exportaciones, sobre todo de manufacturas en todos los mercados.</p>	<p>Política de nacionalismo económico, fuerte impulso a la intervención estatal en sectores definidos como claves con la idea de soberanía estratégica. Impulso al desarrollo de productos considerados clave y, en cuanto a las deficiencias, falta de respeto a los derechos intelectuales y de las marcas. Restricciones a los flujos de inversión tanto directos como de portafolio.</p> <p>La reforma en materia de inversiones extranjeras también adolece de deficiencias, falta claridad en la legislación y existe ambigüedad hacia los inversionistas extranjeros, discriminados en los procesos de reprivatización. El Estado prefiere asociaciones con grandes consorcios en lugar de pequeños. Rechazo a los programas de <i>debt-swap</i> por programas de salvaguardia del bosque tropical del Amazonas.</p>	<p>Las autoridades han sido incapaces de enfrentar con éxito las variables macroeconómicas, persisten serios problemas económicos: inflación y déficit público altos, ineficiencia en la política fiscal. El Ejecutivo ha carecido de poder para llevar a cabo las reformas requeridas y se encuentra con la oposición de la burocracia y de los grupos de presión.</p> <p>La administración de Itamar Franco pasa por la misma circunstancia, ha habido numerosos cambios en el ministerio de Economía. El actual ministro ha planteado un programa de reforma que ha sido rechazado por los empresarios, aunque cuenta con un cierto apoyo de los obreros. La reforma se basa en una liberalización de la política comercial, balance de la política fiscal, control de la política monetaria y levantamiento de los controles a los flujos de capital extranjeros.</p>

Cuadro 5C

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

EL CASO DE PARAGUAY

COMERCIAL (Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones.)	INVERSIÓN (Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera.)	BALANZA DE PAGOS (Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio.)
<p>La política comercial se caracterizaba por niveles arancelarios altos tanto a nivel formal como informal. Sin embargo, los altos niveles de corrupción dentro del sistema aduanero rendían esta política, debido a los elevados volúmenes de contrabando en los puertos libres de Paraguay con destino a Brasil y Argentina. Falta de una política de promoción de exportaciones articulada. Niveles preferenciales arancelarios negociados al interior de la ALADI.</p> <p>La caída de Stroessner obligó a un cambio. La política comercial ha tratado de adaptarse a la realidad actual, liberalizando las tarifas y disminuyendo los niveles de contrabando. La promoción de exportaciones se ha basado en productos agrícolas en donde Paraguay tiene una ventaja comparativa. Se ha integrado a las negociaciones del Mercosur. Paraguay también negocia la adhesión al GATT.</p>	<p>Política de brazos abiertos a la inversión, sin mayores restricciones.</p> <p>En la nueva etapa no se imponen restricciones, se continúa con una política de puertas abiertas, aunque se trata de escrutar dichos flujos para asegurarse que cumple con requisitos mínimos en materia de impacto ambiental y económico.</p>	<p>Los proyectos de inversión conjunta con Brasil en sectores hidroeléctricos resultaron en un beneficio económico positivo para el país hasta 1990 — término de la construcción de la “Hidroeléctrica Itaipú” — en términos de contribución al PIB, balanza de pagos y nivel de empleo. Esta situación redundó en estabilidad fiscal y macroeconómica.</p> <p>Los retos actuales son más difíciles porque los proyectos hidroeléctricos han sido terminados, las rentas por la inversión son bajas, ha aumentado el desempleo y existe inestabilidad de las variables macroeconómicas: inflación, especulación con el tipo de cambio, déficit fiscal, alto servicio de la deuda, etcétera.</p>

Cuadro 5D

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

EL CASO DE URUGUAY

COMERCIAL (Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones.)	INVERSIÓN (Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera.)	BALANZA DE PAGOS (Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio.)
<p>Las autoridades establecieron un programa de protección elevado, vía tarifas y barreras no arancelarias con la idea de fomentar una industria local. Este proyecto fracasó debido a los altos niveles de contrabando de productos provenientes, sobre todo, de Argentina y Brasil. Las exportaciones no han tenido un apoyo considerable debido a que se concentra en sectores agrícolas no tradicionales.</p> <p>La realidad en los años noventa es de una reforma económica basada en mercados más abiertos y en la promoción racional de las exportaciones. Uruguay participa activamente en las negociaciones del Mercosur y en otros foros multilaterales — GATT y ALADI.</p>	<p>Acceso limitado al mercado uruguayo, muchos sectores definidos como estratégicos y reservados a nacionales. Inversión considerable de portafolio — bancaria — proveniente de Argentina y Brasil.</p> <p>En la actualidad se han levantado muchas de las restricciones y se han abierto las puertas a la inversión directa. Montevideo busca ser el centro financiero del Mercosur.</p>	<p>El manejo macroeconómico fue muy inestable durante los años de la dictadura, aunque nunca alcanzó la gravedad vista en Brasil o Argentina. Tipo de cambio inestable, aunque con libre flujo de capitales.</p> <p>La reforma económica llevada a cabo redimensiona la participación del Estado para convertirlo en agente regulador más que en empresario. Privatiza empresas y abre a la competencia externa sectores antes protegidos. Estas medidas han resultado en una relativa calma macroeconómica. El Estado enfrenta problemas de liquidez derivados del <i>quasi</i> "Estado de bienestar" de los uruguayos.</p>

Cuadro 5E

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

EL CASO DE MÉXICO

<p>COMERCIAL (Aranceles, barreras no arancelarias, promoción de exportaciones.)</p>	<p>INVERSIÓN (Restricciones o estímulos a los flujos de inversión extranjera.)</p>	<p>BALANZA DE PAGOS (Fiscal, monetaria, ajuste del tipo de cambio, control al tipo de cambio.)</p>
<p>El país tuvo periodos relativos de apertura para volver a cerrarse en otros. En el periodo de crisis severa de los años ochenta esto significó una cerrazón completa con tarifas muy altas y restricciones cuantitativas y cualitativas múltiples. La política de promoción de exportaciones adoleció de los mismos problemas hasta 1982, cuando Bancomext empezó a financiar activamente las exportaciones de productos mexicanos.</p> <p>La situación actual es de apertura casi total a las importaciones, apego a los reglamentos del GATT, y promoción activa de productos mexicanos — tradicionales y no tradicionales — en todos los mercados mundiales por medio de créditos preferenciales. La piedra angular de la apertura comercial la representa la negociación del TLCAN, aunque también participa activamente en foros de la Cuenca del Pacífico, GATT y América Latina.</p>	<p>Política caracterizada por un fuerte nacionalismo económico — sectores reservados a nacionales y el Estado e inversión limitada a 49 % del total — hasta 1985, cuando comenzó a cambiar la percepción sobre la inversión extranjera.</p> <p>La reforma llevada a cabo ha significado una percepción más positiva de la inversión extranjera. La ley se ha reformado liberando sectores antes considerados clave a la inversión extranjera y aumentando 100 % la posibilidad de inversión. Labor regulativa y de control del Estado. Apertura de la inversión de portafolio, que en la actualidad representa más de 75 % del total anual (cerca a los 20 000 millones de dólares).</p>	<p>La política se caracterizó por una enorme inestabilidad, hasta 1988, en términos de inflación, gasto público, tasas de interés, control de cambios y variaciones continuas en el tipo de cambio.</p> <p>La reforma ha significado un cambio fundamental en cuanto al control de las variables macroeconómicas. Hasta antes de diciembre de 1994, la inflación había bajado a niveles no vistos en 20 años, las finanzas públicas se habían balanceado, disminuyeron las fluctuaciones severas en el tipo de cambio y se terminó con el control de cambios. El Estado busca jugar un papel regulador más que como empresario y se han vendido cerca de mil empresas públicas. Las reservas internacionales habían alcanzado niveles de récord histórico.</p>

Derivado de lo expuesto en los cuadros anteriores, es válido decir que existe una complementariedad económica y política de los modelos de desarrollo perseguidos por los socios del Mercosur y México. La novedad y ventaja es que el Mercosur exige niveles de coordinación no vistos antes en ningún mecanismo de integración latinoamericano; los socios han actuado para lograr dichos niveles de cooperación y se observan acciones específicas en materia de producción de energía nuclear, industria automotriz y homologación legislativa. El TLCAN exige a México un comportamiento de su economía comparable a las de un país desarrollado. Los dos mecanismos de integración, del cual son parte México y los socios del Mercosur, se pueden comparar en el siguiente cuadro.

Cuadro 6

Objetivos, medios y logros de los esquemas TLCAN y Mercosur

TLCAN

- * Establecimiento gradual y progresivo de un área de libre comercio.
- * Todas las tarifas eliminadas en un plazo escalonado máximo de 15 años.
- * Tarifas preferenciales regionales, esquemas de cooperación conjunta en materia ambiental, desarrollo fronterizo y derechos laborales.
- * Liberalización substancial a la fecha, niveles tarifarios de 4 % en promedio en Estados Unidos y Canadá, de 7 % en México.
- * Niveles de intercambio intrarregional superior a los 280 MMD en 1992.

Mercosur

- * Establecimiento gradual de un área preferencial económica con una escala de dos niveles hasta 1996.
- * Liberalización total del comercio a partir de 1995 (1996 para Uruguay y Paraguay).
- * Establecimiento de una unión económica y política escalonada, sin un calendario definido por el momento.
- * Esquemas preferenciales de tarifas entre los socios, tarifa externa común frente a terceras partes, cooperación económica y política entre los socios, sistemas de compensación regionales, posición común en foros de negociación con terceras partes.
- * Preferencias arancelarias entre los socios de 97 % respecto de los niveles de 1990, de 100 %, para 1995, entre Brasil y Argentina. Eliminación de las barreras no arancelarias al comercio intrarregional para 1995.
- * Cooperación en proyectos conjuntos en materia de energía nuclear, energía eléctrica, infraestructura básica y en la búsqueda de una posición común frente a terceras partes.

III. Características del Mercosur

Considerando las ideas mencionadas en las páginas previas acerca de la política económica externa y del GATT vs. Mercosur y TLCAN, se desprende que ningún país se encuentra aislado ya que su comercio, población, gobierno, entre otros, se encuentran interconectados con otros agentes ubicados fuera de los límites geográficos de un Estado. El debate surge cuando examinamos el peso de los factores externos en la formulación de las políticas. Quien tome la decisión lo hará sopesando las implicaciones que dicha medida tendrá sobre algunas variables que le son importantes (incrementar los grados de bienestar nacional, mantenerse el poder, legitimarse). Quien controle o presione con mayor efectividad logrará resultados más favorables; sin embargo, los dirigentes tienen que considerar a la sociedad entera y, por lo mismo, sus decisiones deberán tener alguna racionalidad frente al todo. La racionalidad deriva de las ventajas reales o imaginarias que los dirigentes perciben y que transmiten en sus mensajes políticos.

Los cuatro países del Mercosur son miembros originales de la ALALC y de su sucesora, la ALADI. Ante el lento avance de las metas de dicha organización y, principalmente, la percepción de que era necesario un cambio en los modelos integracionistas, la ALADI reconoció las dificultades del mecanismo y fomentó las asociaciones subregionales; es así como surge el Mercosur.

El Mercosur no surge repentinamente, es el resultado de un proceso de acercamiento —sobre todo entre Argentina y Brasil— desde el fin de la guerra de las Malvinas. La gravedad de las crisis económicas que los afectaban hizo necesarias las consultas entre los países, forzando un cambio fundamental en la percepción mutua; el éxito de las negociaciones y del nivel de intercambio atrajo la atención de Uruguay y Paraguay, los cuales se unieron a las negociaciones a fines de 1989. A continuación se presenta una breve cronología de los eventos que llevaron a la formalización del Mercosur. Estos eventos de alguna manera reflejan la coyuntura y la consolidación del proyecto de dicho organismo.

*Las peculiaridades formales del Mercosur.*¹⁷ El Mercosur es una unión aduanera con fines de integración política y monetaria en el largo plazo. Sus instrumentos son los de una política comercial sin barreras para los socios, el establecimiento de un arancel externo común, y negociaciones arancelarias como una sola entidad.

¹⁷ No se profundiza en las características formales del TLCAN porque se considera que son de dominio público, lo cual no es similar en el caso del Mercosur.

El tratado considera 1993-1994 como un periodo de transición con la reducción tarifaria a los productos regionales. Esta reducción se basó en un calendario programado de disminución de 20 % en 1992 y de 40 % en 1993 y 1994. El acuerdo alcanzaría su plena vigencia el 1 de enero de 1995,¹⁸ basado en tres principios:

a) *Libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos.* Se establece la eliminación paulatina de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias que impidan o dificulten la circulación de bienes, servicios y factores productivos; las rebajas arancelarias serían reducidas a cero a fines de 1994.¹⁹ También se crea una cláusula de salvaguardia para casos excepcionales, limitada a un año —prorrogable por uno más— y se determina el procedimiento para evaluar el daño; pero, esta cláusula no se extenderá después de 1995.

b) *Un arancel externo común frente a terceros países.* Se propone avanzar hacia una política comercial común tanto en términos tarifarios como de puerto de entrada. Se contempla la coordinación de posiciones en foros regionales e internacionales y se crea un mecanismo de consulta permanente. El mecanismo comienza como una unión aduanera con objetivos de coordinación económica y política en el futuro.

c) *Armonización de políticas comerciales y coordinación macroeconómicas* entre los países miembros. Éste es el objetivo más ambicioso, plantea la armonización legislativa, objeto del presente organismo, como políticas comerciales, seguridad social, cooperación ecológica, fomento industrial, gasto e ingresos públicos, coordinación macroeconómica y avance hacia una integración política en el largo plazo por medio de la creación de instituciones con atribuciones y responsabilidades supranacionales. En la actualidad funcionan 14 comisiones.

Estructura orgánica y funcional. El Mercosur es una organización internacional en todo derecho. Tiene una capacidad supranacional, sin precedente en la historia diplomática de la región y se inscribe en el seno de organismos internacionales dedicados al fomento del comercio internacional; sus principios son compatibles con aquellos defendidos por el GATT y la UNCTAD. Los

¹⁸ Paraguay y Uruguay reciben un trato preferencial por parte de Argentina y Brasil; será hasta el 1 de enero de 1996 cuando los socios menores tengan tarifas de 0 %.

¹⁹ Cada uno de los países ha presentado una lista de productos sensibles, para los cuales se ha establecido un calendario de desgravación de unos años más, dependiendo del producto y del país.

socios tienen la posibilidad de denunciar el tratado, el retiro se formaliza seis meses después de dicha denuncia.

A nivel formal, el tratado crea mecanismos para la conducción, la ejecución y la administración del mismo. Las peculiaridades de dichas estructuras son las siguientes:

a) *Consejo del Mercado Común*. Es el órgano supremo al cual compete la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos; en él participan los jefes de Estado y gobierno de cada uno de los países socios. La operatividad del grupo se delega en los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, quienes se reúnen según las necesidades derivadas del proceso negociador. El tratado establece una reunión semestral a nivel de jefes de Estado para el seguimiento de las políticas de integración.

b) *Grupo de Mercado Común*. Es el órgano ejecutivo del Mercosur y está integrado por cuatro titulares y cuatro alternos que representan a los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y al Banco Central. Vela por el cumplimiento y ejecución de las decisiones del Consejo. Al interior del grupo hay una serie de subgrupos que trabajan en zonas específicas del proceso integracionista; destacan asuntos comerciales, asuntos aduaneros, política fiscal y monetaria, transportes, política industrial y tecnología, política energética y coordinación de políticas macroeconómicas. Hasta ahora cuenta con 14 comisiones de trabajo y dos comisiones adicionales que coordinan esfuerzos de homologación, acercamiento y búsqueda de posiciones comunes. En las comisiones también participan actores no gubernamentales.

c) *Secretaría Administrativa*. Su sede está en Asunción; sus funciones son de apoyo administrativo, resguardo de documentos y comunicación de las actividades de los órganos del tratado. Además, coordina actividades de difusión y lleva los negocios diarios del organismo. La Secretaría también es la encargada de formalizar la adhesión o retiro de los socios.

Adhesión de terceros países. El tratado del Mercosur es compatible con los mecanismos de complementación económica establecidos en la ALADI; como tal, abre la posibilidad de incorporarse al mismo a cualquier otro miembro de la ALADI, después de cinco años de entrada en vigor del acuerdo y con la aprobación de los miembros. Sin embargo, los socios ponen una serie de condiciones: los países solicitantes no deben pertenecer a un organismo subregional de integración, tampoco podrán solicitar su admisión antes de los cinco años mencionados.

Un caso interesante es Chile. Este país fue invitado a participar pero no aceptó formalizar su participación debido al temor de que el Mercosur encubriera una actitud proteccionista y al potencial de fracaso dado el patrón histórico de falta de coordinación política y económica de los socios. Además, Chile ha preferido una política de apertura mucho más radical que la propuesta por el Mercosur, porque busca acuerdos con México y Estados Unidos, que son mercados más atractivos. Bolivia ha manifestado su voluntad de incorporarse pero enfrenta el problema de ser miembro del Pacto Andino, tener una política más abierta que los socios y ser un mercado poco atractivo.²⁰

Temas dominantes en las negociaciones del Mercosur. Los temas que más han acaparado la atención de los negociadores se incorporan en la siguiente lista:

- Se presentan discrepancias significativas entre los círculos empresariales de los países socios y los posibles adhesionarios. Mientras que los productores de manufacturas pugnan por tarifas altas frente a terceros países, las autoridades muestran una actitud más abierta.²¹
- Actitud cautelosa y de cierta desconfianza frente al manejo macroeconómico, sobre todo las políticas divergentes entre Argentina y Brasil. Dificultad para poder llevar a cabo políticas macroeconómicas similares.
- Procedimiento y compensaciones para las industrias y sectores menos favorecidos por el esquema. Definición de los esquemas alternativos para reorientar la producción. Identificación de los sectores de actividad económica donde el potencial de crecimiento y de complementación sea mayor.
- Maneras de mejorar la capacidad competitiva nacional, en el mercado ampliado y en el mercado global, ante la falta de tecnología propia y de recursos humanos preparados. Señalamiento de los sectores de especialización de las actividades económicas y en qué país se ubicarán.
- Forma de responder frente a las asimetrías económicas entre los socios y los desequilibrios regionales — irradiar los beneficios más allá de la Cuenca del Río de la Plata.

²⁰ Su solicitud está siendo estudiada; dado su nivel de desarrollo es probable que se establezca algún medio de asociación para usar esta medida como gesto político de solidaridad.

²¹ Chile es un ejemplo de las divergencias; participó en las discusiones iniciales pero se retiró debido a los altos niveles arancelarios propuestos por los otros socios.

- Superación de las barreras nacionales y mantenimiento de instituciones supranacionales con jurisdicción para todos los socios. Formas de hacer valer las resoluciones de estos cuerpos supranacionales y, al mismo tiempo, de mantener la capacidad soberana.
- Respuestas frente a los efectos sociales derivados del acuerdo, maneras de llevar a cabo la homologación legislativa, ecológica y de seguridad social.
- Establecimiento de una capacidad de negociación mayor y más favorable frente a organismos multilaterales (Unión Europea, GATT) y otras economías (Estados Unidos, Japón).
- Establecimiento de un calendario y de listas de productos sujetos a exenciones durante el periodo previo a la entrada en vigor del tratado.

Las negociaciones han sido arduas, su éxito relativo. Se han establecido las comisiones. El principal tema sin resolver es el establecimiento de los niveles del arancel externo común, así como el tema de los mecanismos de coordinación económica.

Factores que potencializan el Mercosur. Al igual que en el caso de las tensiones, las consideraciones son numerosas y complejas; la siguiente lista es indicativa pero existen más factores que pueden ser explorados.

- El gran nivel de contrabando, que beneficia a los socios menores pero que se abastece de los socios mayores; el acuerdo legalizaría dichos flujos. Ha existido una relación “especial” entre Paraguay y Brasil y entre Argentina y Uruguay.
- Elevación del poder de compra de la población al desaparecer los impuestos a la importación, al mismo tiempo que puede aumentar la calidad y la oferta de los productos disponibles en el mercado ampliado (reducción del *dead-weight loss*).
- Uso más eficiente de los recursos disponibles al racionalizar éste por medio de las ventajas comparativas y de las economías de escala. Se trata de un acuerdo que busca crecer en ondas sucesivas, con la incorporación gradual de otros países de la ALADI y del resto del continente, en el plazo más largo.
- Consolidación de la globalización económica y fracaso de modelos de desarrollo enfocados hacia el estímulo de los mercados internos. Esto se

explica por el fracaso de las rondas del GATT — hasta antes de 1994 — y por el avance continuo de la denominada *Triada* de los regionalismos (Sudeste Asiático, Norteamérica, y Unión Europea).

- La cooperación económica y la concertación política fortalecerían la transición hacia sistemas políticos más democráticos en todos los países considerados, al incluir a actores que van más allá de las fronteras nacionales.
- Complementariedad económica para la utilización más racional de recursos comunes (hidrovías, energía eléctrica, desarrollo nuclear); existe un potencial de mercado regional ampliado importante, tanto por tamaño e ingreso, que convierte a la región en polo de las relaciones económicas internacionales.
- Contexto externo poco favorable, en el cual los mercados se cierran para aquellos países ubicados fuera de zonas cercanas; esto también es cierto para América Latina, a pesar del Compromiso de la Iniciativa de las Américas.

El proceso de integración pone de relieve una serie de potencialidades que han sido desaprovechadas hasta el momento. Tal vez el elemento que evidenció la necesidad de instrumentar este mecanismo haya sido el sentimiento de quedar fuera de los flujos internacionales de comercio; así, América Latina redujo su participación en el comercio mundial de 5.7 en 1970 a 3.7 en 1990. En cuanto al comercio regional, si bien creció en las décadas de los sesenta y setenta, se redujo drásticamente en los años ochenta; en los noventa se observa una recuperación que apenas alcanza los niveles de 1982; en la actualidad, el comercio latinoamericano se ubica en los 110 000 millones de dólares. La región presenta indicadores de recuperación significativos en tanto que existe crecimiento y se han controlado variables como la inflación y el déficit públicos.

Aunque existe un gran debate en torno a los procesos de apertura y la contribución que éstos hacen al proceso económico, la mayoría de los países latinoamericanos — y del Mercosur en particular — han lanzado programas de cambio sustancial en sus modelos de desarrollo económico; en estas nuevas visiones se plantea una mayor exposición a la competencia externa, al reducirse las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional. La apertura tiene por objeto incorporar a los productores nacionales eficientes dentro del mercado internacional. La competencia tiene su expresión en menores costos a los consumidores; los menores costos impactan el ingreso real de manera positiva.

Asimismo, los países socios del Mercosur han tenido una serie de experiencias integracionistas (limitadas) previas como la ALADI. Se ha reconocido una vez más que existe una complementariedad económica que puede garantizar no sólo el acceso a ciertos productos sino que también ofrece la posibilidad de generar flujos benéficos entre las partes. Brasil tiene un potencial industrial que es complementario con el potencial alimenticio y agrícola del resto de los socios. El mercado ampliado estimula los procesos de reforma económica perseguidos hasta el momento, al asegurar que los flujos internacionales se den sin mayores obstáculos. Los productores enfrentarán un ambiente más competitivo que les obligará a racionalizar las inversiones en sectores más productivos, ya sea domésticos o regionales. Los consumidores tendrán mayores niveles de oferta y calidad y, tal vez, precios más reducidos. Los gobiernos verán aumentados sus ingresos fiscales derivados de la gravación de las importaciones, al legalizar los flujos de contrabando.

Las relaciones externas del Mercosur. Una de las potencialidades derivadas de la asociación es la capacidad de entrar en negociaciones con terceros países y con organismos multilaterales a nivel agregado. El atractivo se deriva de las ventajas de un mercado ampliado; juntos los miembros ofrecen un mercado cercano a los doscientos millones de personas, con producción y consumos complementarios, y un sistema de valores y cultura más o menos similares, que facilitan el mercadeo. Así, se destacan las siguientes negociaciones:

a) *La ALADI.* Las relaciones con América Latina han estado marcadas por grados altos de cooperación a nivel político, se han logrado acuerdos en materia de preferencias arancelarias (ALALC/ALADI, Acuerdos de Cartagena, de Río, Cumbres Iberoamericanas, etcétera); sin embargo, les ha faltado la materialización a nivel económico y los flujos intrarregionales son poco significativos dentro del total regional, si bien se reconoce que para los países menos desarrollados el mercado regional es más importante.

En el caso de la ALADI se busca una revitalización de los intercambios a través de una reducción tarifaria, aunque no se plantea niveles de preferencias similares a los de aquellos socios. En el caso del GATT se busca tomar una posición común frente a la cuestión de obstáculos al comercio de productos agrícolas y de servicios, en el seno de la Ronda Uruguay. Las preocupaciones centrales frente a otros órganos multilaterales serán por mejorar los términos de intercambio y de diversificación de productos y mercados.

b) *La Unión Europea.* La experiencia integracionista de la Unión Europea ha sido muy exitosa ya que ha logrado ir más allá de un mero mercado común

y ha creado instancias de cooperación políticas y sociales que benefician a todos los socios. Los niveles de bienestar de los socios se han incrementado sustancialmente debido al vigor del proceso integracionista.

Las fuentes de tensión con la Unión Europea incluyen:

- Certificados de importación; Mercosur se queja de que no se ajustan a las reglas establecidas por el GATT.
- Cuotas, los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se limitan al imponer cuotas máximas a productos donde el Mercosur es competitivo internacionalmente.
- Precios de referencia e impuestos compensatorios, que impiden en realidad la exportaciones de productos tropicales, cárnicos y de pesca.
- Impuestos *antidumping* e incrementos tarifarios; la Unión aplica aranceles que no son investigados con justicia y que afectan a productos competitivos.
- Proteccionismo implícito, el cual se realiza por medio de clasificación aduanera impropia, que ubica los productos sudamericanos en categorías que los obligan a pagar mayores tarifas.
- Tratamiento preferencial para otros países en desarrollo, en detrimento del potencial de exportación de los socios del Mercosur.

Junto a esta lista de agravios, el Mercosur ha presentado alternativas que buscan solucionar sus quejas. De igual modo, el Mercosur busca capitalizar la experiencia comunitaria ya que se plantea como una vía que eventualmente comprenda más allá de la integración aduanera. Para este propósito, se ha negociado con la Unión Europea a nivel de conjunto; la Unión Europea se ha comprometido a formar profesionales que entiendan las peculiaridades del proceso europeo y traten de ajustarlo a las peculiaridades de los países del Mercosur; también ha ofrecido asistencia económica y técnica a proyectos que estimulan la cooperación a nivel del Mercosur. El principal reto que enfrenta el Mercosur es la voluntad política de los dirigentes nacionales para ceder realmente poder en entidades supranacionales, la coordinación de las políticas macroeconómicas y una unidad monetaria.

c) Las relaciones con Norteamérica. La relación con Norteamérica se centra en Estados Unidos; tanto México como Canadá tienen un papel marginal frente a este país, especialmente en lo que toca a flujos de comercio. La relación con Estados Unidos ha estado sujeta a las mismas quejas presentadas ante la Unión Europea. Las relaciones con Canadá empiezan a mejorar, un poco por su decisión de incorporarse al TLCAN. Los canadienses también

han ingresado a la OEA y están decididos a jugar un papel más protagónico regional.

Estados Unidos también ejerce una influencia política notable para la región. A nivel comercial, este país también es el principal socio del Mercosur. Brasil es el que cuenta con un comercio menos dependiente. El acceso al mercado norteamericano es una demanda siempre presente entre los dirigentes latinoamericanos; recientemente, el ministro de Relaciones Exteriores demandó reciprocidad por parte de Estados Unidos frente a los programas de liberalización comercial derivados del Mercosur. El papel de Estados Unidos también es importante en materia de inversión extranjera directa, de portafolio y como fuente de financiamiento externo. Dicho país ha creado un sistema generalizado de preferencias que la región no aprovecha cabalmente.

Los socios del Mercosur han celebrado negociaciones con Estados Unidos en lo que se conoce como los Acuerdos 4 + 1. Por medio de este acuerdo, este país acepta resolver las disputas comerciales de una manera negociada, a través de paneles que revisen las particularidades del conflicto que se trate. Persisten problemas en torno a la protección de patentes, marcas y transferencia de tecnología, especialmente con Brasil. El Mercosur demanda que sus exportadores sean compensados en caso de que México sustituya sus productos. Asimismo, se espera que en un futuro cercano el Mercosur se una en la creación de una zona de libre comercio continental.

d) Japón. Brasil y Argentina realizan la mayor parte de sus relaciones comerciales externas con los países industrializados; de ahí el énfasis en lograr acuerdos con éstos. Los temas de negociación y los argumentos son muy similares a los presentados en el caso de la Unión Europea o los altos niveles de proteccionismo. El caso de Japón es indicativo de que se le considera no sólo como mercado natural para la oferta y la demanda nacionales sino también como fuente de inversión. La expansión económica de Japón es un aliciente; Brasil se ha beneficiado con los mayores flujos de inversión japonesa hacia la región; Argentina busca la apertura para productos agrícolas dentro del mercado japonés.

e) Otros países. Éste es el rubro que engloba al resto del mundo. Los intereses aquí difieren. Todos los socios buscan incrementar la competencia interna para poder así penetrar mejor los mercados internacionales. Se ha enfatizado una relación cercana con los países desarrollados — como factor de presión política hacia los países desarrollados — y una mayor cooperación con los países en vías de desarrollo. Brasil tiene una presencia muy activa en África en términos tanto políticos como económicos.

f) *Relaciones con organismos multilaterales.* En este rubro destaca la negociación paraguaya para ingresar al GATT; el ejemplo es interesante porque pone de relieve las diferencias en la concepción de las tarifas. Paraguay no cuenta con una industrialización significativa, lo que motivó un deseo por otorgar tarifas bajas para productos manufacturados; sin embargo, el resto de los socios del Mercosur presionó, con éxito, a los negociadores paraguayos para que ofrecieran tarifas más altas para no tener que reducir las suyas a través de la cláusula de la nación más favorecida.

La negociación con otros organismos multilaterales — Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional — en cuestiones que atañen a los cuatro no ha sido tan exitosa como se esperaba. Se anticipa que el Mercosur, como entidad supranacional, debería negociar para obtener mejores términos de intercambio; esto presupone una negociación interna previa a la negociación con la contraparte que ha mostrado pocos resultados positivos. Los problemas de reforma económica han sido negociados individualmente con el FMI y el Banco Mundial. Las re negociaciones de la deuda también han sido a nivel nacional.

IV. El Mercosur y México

La relación bilateral. Conviene aquí recordar los cuadros 3A, 3B y 3C. La importancia recíproca, en la cual se presenta la evidencia de la relación comercial y política. México ha centrado sus flujos económicos con las economías más avanzadas y los flujos con América Latina no han alcanzado los niveles que se esperarían dada la complementariedad de las dos economías. El Mercosur ofrece la posibilidad de revertir esa tendencia. Las políticas de apertura y cambios estructurales instrumentadas por México han recibido atención por parte de los socios del Mercosur. México ha incrementado sus importaciones de productos manufacturados — maquinaria y equipo de transporte brasileños — y semimanufacturados — equipo médico e instrumental así como productos alimenticios argentinos. Por su parte, México ha enviado automotores y sus partes, televisiones, y otros productos manufacturados y combustibles.

El Cuadro 7A nos muestra el monto de las exportaciones y las importaciones de México, así como las de los países del Mercosur. Como ahí puede observarse, a diferencia de Argentina, que tiene un ligero déficit, o de Brasil, cuyas exportaciones rebasan con mucho sus importaciones, las exportaciones mexicanas cubren apenas 60 % de las importaciones del país.

Cuadro 7A

El Comercio exterior total del Mercosur y México
(Cifras en millones de dólares)

PAÍS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
Argentina	12 234	14 867	-2 633
Brasil	36 103	21 041	+15 525
Paraguay	1 046	1 526	-480
Uruguay	1 703	2 058	-355
Mercosur	51 086	39 492	+12 057
México	27 516	48 193	-20 677

Fuente: *Latin American Newsletter*, noviembre 11, 1993.²²

Percepciones generales por país. Las visiones que cada país tiene respecto del Mercosur se engloban en el Cuadro 7B. Se analizan ahí, brevemente, las percepciones de diversos sectores de la sociedad en cada uno de los países del Mercosur y en México.²³

²² El caso de México no incluye transacciones fronterizas ni exportaciones de la industria maquiladora.

²³ Se corre el riesgo de ser simplista en esta apreciación de los diversos grupos sociales, pero considero que el enfoque se justifica ya que es necesario tener una visión comparativa de conjunto.

Cuadro 7B

PERCEPCIONES POR PAÍS RESPECTO DEL MERCOSUR

ARGENTINA

Empresarios. Suposición de que el Mercosur incrementará la actividad actual, con riesgo para muchos sectores; los sectores más favorecidos se ubican en la industria nuclear, informática, telecomunicaciones, partes automotrices, industrias ligeras y de bienes de consumo final.

Obreros. Pérdida de poder de negociación al adoptarse políticas menos populistas; pérdida de empleos en sectores menos competitivos y pérdida en el nivel de los salarios.

Agroindustriales y agricultores. Amplio potencial para exportar a la región.

Consumidores. Mayor oferta y mejores precios.

Gobierno. Mejor control de los flujos y mayores ingresos derivados de dicha fiscalización.

BRASIL

Empresarios. Sus negocios presentan la mejor posición, aunque también existen sectores con riesgo, la región ofrece potencial para incrementar la inversión externa y asociación con otros empresarios; los sectores más favorecidos son el de la construcción, la industria pesada, la petroquímica, las herramientas y los bienes de consumo. *Agricultores.* Algunos sectores mejorarán pero muchos otros no podrán competir con los precios y la calidad del resto de los socios; los cafetaleros ven una oportunidad para recuperar mercados internacionales.

Obreros. Sentirán un impacto marginal en el reacomodo de fuerzas; los salarios tenderán a estabilizarse; pérdida relativa de poder al sujetarse a mayor competencia externa.

Consumidores. Obtienen mejor oferta y precios más competitivos.

Gobierno. Potencializa los beneficios de un mercado ampliado y legaliza flujos de contrabando.

URUGUAY

Empresarios. Sienten que con algunos ajustes pueden alcanzar calidad competitiva, aunque tales sectores son pocos; hay gran probabilidad de convertirse en exportador de productos con pocos niveles de elaboración y de materias primas para sectores manufactureros de Argentina y Brasil.

Agricultores. Potencial para incrementar la especialización y penetrar mercados de carnes y algodón y sus derivados; el turismo también ofrece un gran potencial así como la generación de energía eléctrica.

Obreros. Los ubicados en el sector industrial sufrirán pérdidas en el número de empleos disponibles y en el nivel salarial.

Consumidores. Se benefician poco de la apertura debido a la enorme cantidad de productos de contrabando que pueden obtener en el mercado.

Gobierno. Mayores ingresos al legalizar los flujos de contrabando, disminución de los niveles de corrupción.

PARAGUAY

Empresarios, agricultores, obreros, consumidores y gobierno. Comparten una actitud en materia de percepciones muy parecida a la de Uruguay, debido al tamaño de la economía paraguaya y a la integración que tiene con Brasil y Argentina. Se anticipan efectos más severos debido a que la economía paraguaya es la menor de todas, es poco diversificada y no ha estado sujeta a los vaivenes de una economía abierta; no obstante, se puede beneficiar con la hidrovía y la generación de electricidad para exportación al resto de la región. El sector externo está dominado por intereses agrícolas y no existe un programa de industrialización articulado.

MÉXICO

Empresarios. Tal vez sea el grupo que más apoya al TLCAN, aunque esta paradoja los obligará quizá a mirar más hacia el Mercosur como un mercado en el cual ellos pueden probar la utilidad de su producción para luego competir en el mercado norteamericano.

Agronegocios. Este sector sería el más afectado en el caso de un posible acuerdo mutuo ya que la producción se encuentra muy fraccionada y el aprovechamiento se basa en métodos en desuso. Los agricultores tendrían pocas oportunidades en el Mercosur; asimismo, aquellos productores eficientes estarían compitiendo por el mismo mercado que la contraparte sudamericana.

Obreros. Los obreros tal vez sean el grupo menos organizado para enfrentar estas negociaciones y su cercanía con las autoridades reduce aún más su influencia en la toma de decisiones al momento de negociar.

Consumidores. Este segmento se beneficiará con tarifas más bajas, y una oferta mayor de bienes. Es necesario llevar a cabo un enorme esfuerzo de conscientización de las bondades de los productos latinoamericanos.

Gobierno. Es el segmento que más impulsa la reforma estructural. En la medida que la integración con Latinoamérica funcione, lo mismo ocurrirá con los esfuerzos de diversificación. Es necesario llevar a cabo acciones que contribuyan a un incremento real de las relaciones vía mayores incentivos fiscales.

Fuente: Elaboración propia según materiales de *Informe Latinoamericano, Latin American Newsletter, Comercio Exterior* (México), y entrevistas con especialistas.

Existe un desconocimiento significativo entre los actores, tanto del Mercosur como de México, respecto del potencial de complementación. Hasta ahora los esfuerzos han sido enfocados a una negociación bilateral preferencial con Estados Unidos, sin considerar una posición común. México corre el peligro de ser visto como un apéndice más de este país. Las percepciones entre los diversos actores se encuentran divididas. A nivel de la sociedad se observa que los intereses están fragmentados. Por una parte, los empresarios se oponen a una apertura que los haga ir a la bancarrota. Por la otra, los agricultores y consumidores se asocian para apoyar mayor fluidez en el comercio internacional. Los gobiernos — que presionan a los sindicatos para secundar su voz — están por una mayor liberalización económica y comercial, así como por una mayor diversificación económica. La posición de los obreros es menos articulada aunque se espera que resulten beneficiados al aumentar la oferta y reducirse los precios de los productos importados.

México cuenta con sectores productivos que son competitivos y para los cuales el Mercosur tiene enorme potencial; destacan la industria automotriz terminal, la industria de autopartes, la petroquímica básica, la industria farmacéutica, la maquinaria y equipo y la industria electrónica. A nivel del Mercosur, existen ventajas en los camiones y autobuses terminados, el instrumental médico, los textiles y ropa, la industria del zapato y del cuero, la maquinaria

industrial, los servicios en producción de energía nuclear, el abasto de granos básicos (maíz y cereales), los forrajes y fertilizantes.

Cuadro 8

**Naturaleza potencial del intercambio comercial
entre México y el Mercosur (1992)**

MÉXICO A:	PRINCIPALES EXPORTACIONES	PRINCIPALES IMPORTACIONES
Argentina	Productos farmacéuticos, petróleo y sus derivados, partes automotrices, automóviles terminados.	Equipo e instrumental médico, granos básicos, cereales, productos cárnicos, servicios educativos.
Brasil	Productos químicos, petróleo y sus derivados, equipo de computación, Autobuses para pasajeros, camiones de tipo pesado, partes automotrices, productos químicos, productos farmacéuticos.	Autobuses para pasajeros, camiones de tipo pesado, partes automotrices, productos químicos, productos farmacéuticos.
Paraguay	Comercio en niveles marginales, amplio potencial.	Hasta ahora no cuenta con productos significativos, México representa un mercado significativo.
Uruguay	Comercio poco significativo para México, potencial amplio en aquellos productos donde México es competitivo.	Similar al caso de Paraguay.

Quienes detentan el poder en México y el Mercosur coinciden en la visión general de apertura y complementariedad económica entre las partes. El TLCAN abre a México un mercado que puede ponerse a disposición de la región latinoamericana en un futuro cercano. Las percepciones deben mejorar para convertir los ideales políticos en una realidad.

V. Escenarios prospectivos

Las perspectivas derivadas de una posible negociación se pueden englobar en los siguientes tres escenarios,²⁴ en ellos se debe considerar el papel de México como socio del TLCAN — necesidad del apoyo de México para adherirse al TLCAN, y los intereses bilaterales con cada uno de los socios del Mercosur. Los temas centrales de la negociación incluirían reducción tarifaria, cooperación económica y cooperación política. Las negociaciones estarían sujetas a la influencia de grupos empresariales, laborales, gubernamentales y agentes externos.

Escenario 1. En este caso, tanto México como el Mercosur negociarían bajo términos muy amigables y se harían concesiones mutuas (negociación estilo a la realizada con Chile). Los niveles de cooperación política se convalidarían en materia económica. Es el mejor escenario para México porque tendría ganancias políticas y económicas, así como éxito en los esfuerzos de diversificación. Esfuerzo real para penetrar los mercados, mayores flujos de inversión y comercio entre las partes. Destacaría el tratamiento preferencial para los productos de una y otra parte, las economías se olvidarían del desplazamiento de productos por uno u otro miembro y se concentrarían en preferencias en las cuales todos los participantes ganarían algo.

Asimismo, la experiencia de negociación positiva y de buena fe con México serviría a los socios del Mercosur para poder negociar en términos más realistas con el resto de los socios del TLCAN. México apoyaría al Mercosur en sus esfuerzos de adherirse al TLCAN y también actuaría como interlocutor entre todas las partes de los dos acuerdos.

Escenario 2. En este escenario tanto México como el Mercosur se embarcarían en un arduo proceso de negociación, que después de muchos vaivenes se materializaría (caso de la negociación de un TLC con el Grupo de los Tres). Este escenario sería como la continuación de lo que ha sido el proceso de integración latinoamericana, en el cual abundan las declaraciones pero poco aumentan los flujos reales de comercio o inversión. Disputas sobre cuestiones políticas y técnicas del acuerdo que detendrían la entrada en vigor serían posibles.

México tendría una posición ambigua entre el TLCAN y el Mercosur; el apoyo mexicano a la entrada del Mercosur al TLCAN sería limitado, puesto que todo ingreso tendría una presión sobre el impacto de la competencia de los produc-

²⁴ Estos escenarios son los mínimos y cada uno de ellos tendría variaciones derivadas de la manera en que se desenvuelven las variables clave.

tos provenientes del Mercosur. Este escenario representaría de hecho un fracaso para las políticas perseguidas por México, indicaría un descalabro dentro del esfuerzo de diversificación.

Escenario 3. Éste es el peor de los escenarios, el cual, por cierto, no es favorable para México en ningún sentido; supone efectos negativos a nivel político e incremento de los niveles de protección (un ejemplo de un escenario parecido serían las negociaciones de un TLC con Centroamérica). Además, habría desconfianza mutua, México no se sentiría satisfecho ni con los avances en los procesos de reforma al seno del Mercosur ni con los niveles de preferencias arancelarias que le son ofrecidos. México se negaría a apoyar la adhesión del Mercosur al TLCAN y esta acción molestaría a los socios del Mercosur, que criticarían duramente la actitud de México. Las negociaciones resultarían en fracaso.

VI. Conclusiones

La diferencia fundamental entre el esfuerzo de México y el Mercosur es que México se plantea, por medio del TLCAN, crear una zona de libre comercio. El Mercosur, a su vez, se plantea como una unión aduanera inicial, con un calendario para avanzar hacia mayores niveles de integración económica y monetaria al estilo de la Unión Europea. México retiene la capacidad para negociar individualmente con terceros países aspectos de su política comercial mientras que el Mercosur plantea una posición común en ese rubro.

La experiencia histórica de la integración latinoamericana no ha sido tan afortunada como se expresan en las declaraciones al momento de la firma de los documentos. El camino integracionista ha sido lento, con numerosos obstáculos y limitado a que se otorguen preferencias arancelarias recíprocas.

La crisis político-económica de los años ochenta evidenció la necesidad de impulsar esquemas más imaginativos y efectivos que contribuyan verdaderamente a la expansión de mercados en un ambiente más eficiente a nivel internacional. En el caso de México se dio marcha a un programa de ajuste estructural bastante dinámico, en el cual la apertura económica externa ha sido fundamental, las tarifas han bajado y se promueven activamente productos mexicanos en el extranjero. En el caso de México, las reformas económicas fueron consistentes a lo largo de la administración del presidente Salinas; se espera que en el futuro cercano la reforma económica se consolide y los problemas coyunturales aparecidos a fines de 1994 puedan ser rápidamente superados.

En el caso del Mercosur, la evidencia es más ambigua debido a que no se ha logrado una política común entre los socios. Se destaca la dificultad brasileña de

estabilizar el manejo macroeconómico; los esfuerzos no han alcanzado los objetivos planteados debido a la inestabilidad derivada del enfrentamiento entre los dirigentes y la burocracia. La historia ha sido más exitosa en Argentina; las reformas llevadas a cabo por el ministro Cavallo han estabilizado las variables macroeconómicas. En Paraguay, el presidente Wassmosy enfrenta dificultades pero sigue adelante. En Uruguay se consolida también el camino de la reforma.

Las negociaciones dentro del Mercosur han seguido adelante a pesar de las dificultades y se espera que las metas planteadas para 1994 se cumplan. Se ha logrado reducir las tarifas entre los socios y el nivel de comercio intrarregional se ha incrementado. Argentina, Paraguay y Uruguay tienen una percepción bastante positiva del Mercosur; los dirigentes brasileños no dejan en claro cuál es su verdadera posición.

Cabe destacar que al interior existen serias asimetrías que hacen de Brasil el socio que puede decidir la dirección del mecanismo. Como todo organismo multilateral, el Mercosur necesita el consenso de las partes para ser una alternativa viable. Hasta ahora ha habido un consenso político que enfrenta serios problemas a nivel práctico. Los actores económicos brasileños no le han dado la dimensión necesaria para hacer del mecanismo un instrumento fundamental de diversificación. Es necesario que los brasileños estén convencidos para que el mecanismo pueda funcionar.

Una asociación entre México y el Mercosur ayudaría a la consolidación de dicha tendencia. Ambas partes pueden ganar con la asociación al garantizar un acceso más libre a los mercados ampliados. Los socios del Mercosur han acusado a México de que desplazará sus productos del mercado norteamericano; sin embargo, esta acusación no tiene validez ya que, al contrario, el mercado mexicano se une al mercado norteamericano y los productores tienen ahora un mercado potencial mucho más amplio. Asimismo, se le acusa de que desviarán comercio que hoy se da en el seno de la ALADI; esto tampoco es cierto porque lo que México busca es diversificar sus mercados y productos. La principal consideración será la creación de comercio no la desviación del mismo.

Ambas partes deberán negociar desde una perspectiva abierta para incrementar los beneficios. México para diversificar sus relaciones comerciales, basado en una política realista que informe a los productores nacionales que el Mercosur tiene un potencial muy grande y que es menos exigente que el norteamericano. México también se puede ofrecer como intermediario entre el TLCAN y el Mercosur para que las dos entidades puedan alcanzar un acuerdo,²⁵ mutuamente bene-

²⁵ Esto no quiere decir que México vaya a limitar la voz de los socios del Mercosur. Dichos países tienen una capacidad de negociar independientemente con Estados Unidos, Canadá y México. Las negociaciones se deben llevar a cabo por consenso y la experiencia de México en la negociación

ficioso, en el cual se estrechen los flujos comerciales, financieros y políticos entre las Américas del Norte y el Sur. La experiencia ganada por México es algo que se puede compartir con los socios del Mercosur.

Por su parte, el Mercosur debe probar la validez de las teorías que le han dado surgimiento y lograr que efectivamente se logre la coordinación de una posición común frente a terceros países. Las economías de los países socios son complementarias y pueden demostrar que en un mundo donde los flujos se concentran en el norte también pueden darse en el sur. La apertura económica es piedra fundamental de los programas de reforma económica. Los acuerdos con terceros países ayudan a la diversificación del riesgo.

Si bien México negoció como un igual en el seno del TLCAN — no exigió un trato preferencial por parte de Estados Unidos y Canadá —, el Mercosur debe exigir ciertas preferencias. Al momento de la negociación TLCAN-Mercosur será necesario mantener en mente la naturaleza desigual de las economías; los países latinoamericanos deberán presionar a los norteamericanos para que les den un trato preferencial, similar al que Argentina y Brasil han otorgado a Paraguay y Uruguay.

del TLCAN le da una ventaja comparativa en para poder hablar en favor del Mercosur en dicho foro. Lo que se trata es de combinar esfuerzos para penetrar un mercado ampliado en lugar de un mercado nacional.
