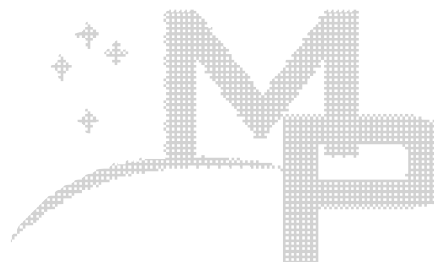


# Estrategias e instrumentos para el tratamiento de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR



Agustín Crivelli \*



Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el MERCOSUR es el de las marcadas asimetrías existentes en la región, tanto entre los países del bloque como al interior de los mismos. Se trata de asimetrías que abarcan los más variados aspectos, desde el tamaño territorial y de sus economías, la infraestructura física con que cuentan y las características geográficas de los países, hasta la política económica desarrollada por los diferentes gobiernos.

Adicionalmente a las asimetrías existentes, no existen garantías de que los costos y beneficios de la integración regional se repartan naturalmente de una forma equilibrada entre los países o regiones que conforman el esquema de integración. Nada hace suponer que la integración regional a través de los mercados conduzca a una convergencia estructural de los países y regiones que conforman el esquema de integración. Por el contrario, pueden producirse "efectos de polarización", o economías de aglomeración, que determinen un incremento de las disparidades regionales iniciales.

Algunos autores (Venables, 2003) señalan que estos efectos son aún más probables en los acuerdos de integración de tipo Sur-Sur, tal como es el caso del MERCOSUR. Por lo tanto, a menos

que se implementen políticas de carácter redistributivo, es improbable que los acuerdos de integración regional sean sostenibles de un modo voluntario.

El tratamiento de las asimetrías no tuvo un papel preponderante en las negociaciones de la nueva ola de integración latinoamericana, de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, que se dio en llamar regionalismo abierto. El argumento principal era que el beneficio del mercado ampliado era mucho mayor para los países más pequeños que para los países más grandes, por lo que la ampliación del mercado fue considerada como el principal instrumento para el desarrollo y la convergencia estructural de las economías involucradas. Sin embargo, si bien la ampliación del mercado se constituye en una herramienta central, al permitir economías de escala y promover inversiones, no es suficiente para conseguir la convergencia estructural. Existen muchos otros factores que inciden en la productividad de un país o región, como contar con infraestructura física adecuada, el stock de capital productivo, el acceso al financiamiento, la capacidad de gestión pública y privada, la

calificación de la mano de obra, el nivel de desarrollo de las redes institucionales y la seguridad jurídica, entre otras. (Secretaría del MERCOSUR, 2005:4)

La teoría tradicional del comercio internacional sostiene que los acuerdos preferenciales de comercio generan beneficios y pérdidas, a través de la creación y desvío de comercio. Al mismo tiempo, desde la "nueva teoría del comercio" y la "nueva geografía económica" se señala que ante la existencia de economías de escala internas a la firma y de aglomeración en el ámbito de la industria, las firmas tenderán a concentrar la producción en unas pocas locaciones (con el objeto de minimizar en forma conjunta los costos de producción y de comercio), ubicándose en la región/país con el mayor mercado. Solo cuando los costos de comercio se reducen en forma sustancial (con el efectivo libre comercio intrazona) los países o regiones más pequeños pueden competir con los más grandes en la localización de las manufacturas sujetas a economías de escala.

De esta manera, con la existencia de trabas al comercio al interior del bloque serían los pequeños países los más perjudicados.

\* Economista. Investigador del IIHES, Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Por lo tanto, el tratamiento de las asimetrías a través del otorgamiento de excepciones a los compromisos asumidos en el esquema de integración a las economías más pequeñas, si bien puede ser una solución en el corto plazo, podría terminar perjudicando a los países que se pretende favorecer, al afectar el libre comercio al interior del bloque.

Con el objetivo de analizar el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR, este artículo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe un marco conceptual con los principales enfoques teóricos que serán de utilidad para analizar la problemática en cuestión. Luego se caracterizan las asimetrías estructurales y de política en los esquemas de integración, revisando el estado de situación al interior del MERCOSUR. La sección que sigue analiza el tratamiento de las asimetrías estructurales en los esquemas de integración, analizando las experiencias de la Unión Europea y del MERCOSUR. Por último se exponen una serie de consideraciones finales acerca de cómo ha sido y debería ser el tratamiento de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR.

### Marco conceptual

Podemos encontrar el comienzo de una discusión sistemática de la problemática de la integración regional a partir de la obra pionera de Jacob Viner (1950) *"The Customs Union Issue"*. En este trabajo, centrado exclusivamente en los aspectos relativos a los efectos de la integración económica en el comercio exterior, Viner aporta un nuevo enfoque, identificando efectos positivos y negativos asociados a las políticas comerciales discriminatorias, de cuyo saldo dependerá el efecto neto sobre el

bienestar de los países que se integran. Por un lado, los países socios que se integran se benefician con la *creación* de comercio, mientras que por otro lado existe un efecto negativo que vendrá dado por el *desvío* de comercio. Por creación de comercio se entiende el reemplazo de producción doméstica ineficiente por importaciones más baratas desde un socio comercial, mientras que el desvío de comercio hace referencia a la existencia de un reemplazo de importaciones que inicialmente eran compradas eficientemente al resto del mundo, por importaciones desde un socio comercial ineficiente.

Al analizar los efectos que los procesos de integración regional tienen sobre la especialización productiva de los países miembros, la teoría tradicional de comercio internacional (basada en las premisas de Heckscher-Ohlin) sostiene que los países se especializarán de acuerdo a sus ventajas comparativas y, a través de la movilidad automática de los factores, alcanzarán la convergencia entre los distintos países y/o regiones. Las nuevas teorías de comercio internacional, en cambio, apuntan a los rendimientos crecientes a escala y el tamaño de los mercados como los principales determinantes de la localización de las unidades productivas.

En la Nueva Geografía Económica (NGE) el centro está puesto en el juego conjunto de las fuerzas de aglomeración y dispersión. El crecimiento regional responde a una lógica de causación circular, donde los encadenamientos, hacia delante y hacia atrás, de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autoreforzan progresivamente. Esta aglomeración encuentra su límite al llegar a un punto en el que las fuerzas centrípetas -que conducen a la aglomeración- comienzan a ser com-

pensadas por fuerzas centrifugas, tales como los costos de la tierra, los costos del transporte y las externalidades negativas (Krugman, 1995). Desde esta perspectiva la estructura espacial de una economía será la resultante de la interacción de las fuerzas centrípetas y centrifugas. Mientras que los efectos externos positivos generan una fuerza de atracción hacia el territorio en que tienen lugar, los efectos negativos expulsan a los agentes que quieran instalarse en la aglomeración.

Para la NGE el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inevitablemente a una intensificación de las disparidades económicas territoriales, tal como lo había planteado Gunnar Myrdal en su teoría de causación circular acumulativa (Myrdal, 1957). En virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas. Siguiendo con este enfoque, dentro de la NGE, Puga y Venables (1998) analizan los esquemas de integración Sur-Sur dejando de lado las consideraciones de ventajas comparativas y ponen el foco en las fuerzas de dispersión y aglomeración como determinantes del desarrollo industrial de las economías participantes.

Venables (2003) combina las nociones de ventajas comparativas y desvío de comercio para analizar los efectos de una Unión Aduanera sobre el desarrollo industrial en el caso de esquemas de integración simétricos y asimétricos.

De este análisis concluye que en una Unión Aduanera formada por países que comparten ventajas comparativas similares, saldrán beneficiados aquellos países que presenten ventajas comparativas intermedias (respecto a sus socios comerciales y el resto del mundo), mientras que los socios que tengan

ventajas comparativas muy concentradas en ciertos sectores productivos serán los perjudicados. En otras palabras, los aranceles preferenciales, implícitos en una Unión Aduanera, contribuirán a la determinación de los patrones de producción regional de acuerdo a las ventajas comparativas regionales. Aquellos países que posean una mayor cantidad relativa (respecto de sus socios) de mano de obra calificada incrementarán su participación en la producción regional de bienes intensivos en ese tipo de factor; mientras que los países que comparativamente presenten mayor cantidad de tierra fértil, tenderán cada vez más a especializarse en materias primas de origen agrícola.

En definitiva, tal como señala Lo Turco (s/f), los estudios teóricos parecen indicar que en los esquemas de integración del tipo Sur-Sur, ya sea que los mismos se construyan sobre las fuerzas de aglomeración o dispersión o que dependan de una combinación de ventajas comparativas y desvíos de comercio, la localización de las industrias con un alto componente de mano de obra calificada tiende a concentrarse en los países más grandes, mientras que los socios más pequeños suelen especializarse en industrias menos intensivas en este tipo de fuerza laboral, lo que termina imposibilitando el desarrollo industrial de los mismos. En este contexto, el futuro de estos esquemas de integración dependerá de la capacidad de poner en marcha una serie de mecanismos e instrumentos regionales que apunten a crear las condiciones que posibiliten la convergencia estructural regional.

### Caracterización de las asimetrías en los procesos de integración

En esta sección vamos a realizar una caracterización de las asime-

trías en el MERCOSUR, para lo cual primero debemos dejar en claro a que nos referimos con "asimetrías". El término asimetrías hace referencia a la ausencia de correspondencia, en tamaño, posición y forma de las partes de un todo. En otras palabras, las asimetrías no implican simplemente diferencias entre las partes, sino que hacen referencia a la existencia de cierta desproporcionalidad en las mismas.

Las asimetrías en los procesos de integración pueden clasificarse en dos grandes grupos o tipos: asimetrías estructurales y asimetrías de política o regulatorias. Las asimetrías estructurales (dimensiones poblacionales, territoriales, de producción total y *per cápita*, nivel de desarrollo, acceso a infraestructura, productividad, etc.) tienen que ver con la capacidad relativa de las distintas economías para obtener beneficios del proceso de integración. Las asimetrías regulatorias (diferentes marcos jurídicos, institucionales y políticas públicas) hacen referencia a la ausencia de articulación o concordancia entre ciertos regímenes y/o políticas instrumentadas por los países, tales como la promoción de inversiones y exportaciones, financiamiento preferencial, incentivos fiscales, subsidios, entre otras (ALADI *et al.*, 2005).

Los mecanismos para la búsqueda de soluciones a la problemática de las asimetrías en los procesos de integración dependerán del tipo de asimetrías en cuestión. Las políticas a ser aplicadas para atenuar las asimetrías estructurales tendrán un carácter marcadamente diferente a las que estén centradas en la disminución de las asimetrías de política, aunque estas últimas incidirán finalmente también en las primeras y viceversa. En el caso de las asimetrías estructurales, es necesario realizar un trabajo de largo plazo con el objetivo de au-

mentar la competitividad de las economías de menor desarrollo, de manera que este aumento de competitividad se traduzca en un mejor desempeño económico que finalmente acelere el crecimiento de estos países, permitiendo incrementar sus ingresos *per cápita*, de manera que converjan hacia los niveles de los países más desarrollados. Para esto la unidad de análisis no deberán ser los países, sino las regiones más rezagadas, que muchas veces pueden trascender las fronteras de un país. Por otro lado, en el caso de los problemas generados por las asimetrías regulatorias, la solución deberá pasar por la armonización de las políticas públicas que inciden en el desempeño económico de los países del bloque.

### Las asimetrías en el MERCOSUR

Las asimetrías estructurales entre los países del MERCOSUR son muy importantes. Considerando el MERCOSUR-5 (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), en 2005, el PBI de Brasil representaba el 70% del producto regional, Argentina alrededor del 16%, Venezuela el 12% y las dos economías más pequeñas (Paraguay y Uruguay) cerca del 2%. Las asimetrías en la población son similares: casi el 71% de la población total del MERCOSUR vive en Brasil, 15% en la Argentina, 10% en Venezuela, mientras que el 4% restante corresponde a Paraguay y Uruguay (Crivelli, 2006).

El MERCOSUR presenta también importantes asimetrías en la composición sectorial de la producción de los países miembros. En el año 2006, la agricultura representaba el 7,5% del PIB en Argentina, el 9,6% en Brasil, el 10,2% en Uruguay, el 29% en Paraguay y el 4% en Venezuela (donde el sector primario de mayor importancia es el

petrolero con el 28% del PBI). La industria, a su vez, contribuía con más de un tercio del PBI total en Brasil, el 21% en Argentina, cerca de una cuarta parte en Uruguay y Paraguay, y el 16% en Venezuela.

Por otro lado, estos valores que reflejan las asimetrías estructurales entre los países del MERCOSUR, esconden importantes disparidades entre regiones al interior de los países, sobre todo en el caso de las economías más grandes como Argentina y Brasil. Entre el Sur y Sureste brasileño y la región Pampeana argentina concentran más del 65% de la población total y cerca de tres cuartas partes de la producción regional (considerando el MERCOSUR formado por los cuatro socios originales).

Las tres regiones señaladas, junto a las de Cuyo en Argentina y Uruguay en su conjunto, son los tres distritos que poseen una mayor renta per cápita, por encima del promedio del bloque. Por otro lado, Brasil, a la vez que presenta algunos de los distritos más ricos de la región, sus Estados más pobres son a la vez las regiones más pobres del MERCOSUR, con niveles de ingreso *per cápita* menores que las provincias más pobres de Argentina y de Paraguay en su conjunto (Sanguinetti, 2006).

No debe perderse de vista que en los países que se encuentran políticamente descentralizados, las entidades subnacionales (provincias o estados) poseen importantes niveles de autonomía en la fijación de políticas de desarrollo y de promoción de las actividades económicas. Por lo tanto, las fuertes desigualdades territoriales existentes al interior de estos países suelen traducirse en políticas nacionales y subnacionales que no siempre se encuentran alineadas con los objetivos de integración (Bouzas, 2003).

Las asimetrías de política o regulatorias pueden generar derrames transfronterizos negativos que afecten la asignación de recursos, lesionando la cohesión política de los países miembros en torno al proceso integracionista. El incremento en los niveles de protección, a través de barreras no arancelarias y otras medidas equivalentes termina traducéndose en un incremento en la fragmentación del mercado regional. La asignación de recursos se ve afectada por los derrames transfronterizos cuando existe una provisión de bienes públicos con efectos que traspasan las fronteras del Estado en cuestión. Generalmente estas externalidades regionales negativas provienen de ámbitos de política como la contaminación y los temas ambientales, las ayudas estatales y la competencia fiscal (Bouzas, 2003).

Muchas de las asimetrías regulatorias observadas en el MERCOSUR son, en gran medida, producto las propias asimetrías estructurales existentes. En este sentido, un mismo grado de incumplimiento o respeto por las normas, en los hechos se traduce en poderes de intervención y actuación absolutamente diferenciales. De esta manera, la propia dinámica del bloque que se mueve en una trayectoria en donde las asimetrías estructurales acentúan las asimetrías regulatorias, a la vez que estas últimas tienden a reproducir y profundizar las brechas estructurales existentes (Baruj *et al*, 2005).

Por otro lado, la existencia de una mayor interdependencia entre las economías nacionales –producto de una circulación más libre de los bienes, servicios y factores de producción, como resultado del proceso de integración– puede generar derrames transfronterizos de carácter macroeconómico, incrementando los incentivos para

avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas de los países miembros del bloque.

### Tratamiento de las asimetrías estructurales en los procesos de integración

Básicamente es posible distinguir dos estrategias alternativas para encarar la problemática de las asimetrías estructurales existentes entre los socios de un acuerdo comercial: el trato especial y diferenciado otorgado a los países de menor desarrollo relativo, generalmente en el ámbito de esquemas de integración que poseen un alcance puramente comercial; y las políticas estructurales que apuntan a favorecer la convergencia entre países y/o regiones miembros de esquemas de integración más profundos y complejos, como las uniones aduaneras o los mercados comunes.

Los acuerdos comerciales que prevén un trato especial y diferenciado a ciertos miembros, lo hacen a partir de cláusulas que contemplan: derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir con las obligaciones; umbrales diferenciados para cumplir ciertos compromisos; y flexibilidad en las obligaciones y en los procedimientos. Por otro lado, en los esquemas de integración que van más allá de los meros aspectos de liberalización comercial, el tratamiento de las asimetrías estructurales cobra una dimensión más compleja y modular. La convergencia hacia niveles comunes de desarrollo y la reducción de las disparidades entre los miembros del acuerdo figura en los objetivos principales de este tipo de esquemas. Los instrumentos para tratar las asimetrías estructurales se enmarcan en políticas que sobrepasan el campo de la política comercial, e incluyen polí-

ticas orientadas a garantizar la convergencia estructural de los miembros del bloque regional (Giordano *et al.*, 2004).

### La experiencia europea

El interés de los países europeos por asegurar un desarrollo armónico, reduciendo las desigualdades regionales, estuvo presente desde la firma del Tratado de Roma (1957), en cuyo preámbulo se hace referencia a la reducción de las diferencias de desarrollo entre las regiones. Desde entonces la política de cohesión ha tenido el objetivo de reducir las disparidades económicas y sociales en los Estados miembros, principalmente a través de dos instrumentos financieros: los *Fondos Estructurales*, que tienen el objetivo de conseguir un mayor equilibrio entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Unión Europea; y el *Fondo de Cohesión* que procura favorecer el crecimiento económico y la convergencia de los Estados miembros con un menor nivel de desarrollo.

El primer instrumento financiero fue el Fondo Social Europeo, creado por el Tratado de Roma con el objetivo de fomentar el empleo y favorecer la movilidad de los trabajadores dentro de la Comunidad.

No obstante, con las adhesiones de Irlanda (1973), Grecia (1981), España (1986) y Portugal (1986), las desigualdades regionales se acentuaron. Desde entonces la problemática de las asimetrías tomaría mayor relevancia, y se comenzaría a definir una política estructural dirigida a reducir la brecha de desarrollo entre los diferentes países y regiones.

En la actualidad la Unión Europea cuenta con cuatro fondos estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE); el Fondo Europeo de

Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA); el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); y el Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP). El FEDER, creado en 1975, es el más importante y proporciona ayudas para la construcción de infraestructuras y la realización de inversiones productivas que generen empleo, en beneficio sobre todo de las empresas y de los proyectos de desarrollo local. El FSE, instaurado en 1958, favorece la inserción profesional de los desempleados y de los grupos de población desfavorecidos, al financiar concretamente actividades de formación. El FEOGA, creado en 1962 como instrumento financiero de la política agrícola común, se divide en dos secciones: la Sección de Orientación que financia medidas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores establecidos en las regiones menos desarrolladas; y la Sección de Garantía que financia las organizaciones comunes de mercados, así como medidas de desarrollo rural en otras zonas de la Comunidad. Finalmente el IFOP, creado en 1992, tiene el objeto de adaptar y modernizar el equipamiento del sector pesquero y diversificar las actividades económicas de las zonas que dependen de la pesca.

Adicionalmente, para reforzar la política estructural, en 1994 se creó el Fondo de Cohesión, destinado a los países cuyo PBI per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria. Este Fondo tiene por finalidad cofinanciar proyectos de infraestructura relacionados con el medio ambiente y el transporte.

Para el período 2007-2013, los países incluidos son Bulgaria, Rumania, República Checa, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Portugal, y España

en una fase transitoria, dado que su PBI per cápita es inferior a la media de la Europa de los 15.

La importancia que la Unión Europea le asigna a esta problemática queda evidenciada al considerar que para el período 2000-2006 la dotación financiera asignada a la política regional de la Comunidad ascendió a 213.000 millones de euros (una tercera parte del presupuesto comunitario), de los cuales 195.000 millones correspondieron a los Fondos Estructurales y 18.000 millones al Fondo de Cohesión. Para el período 2007-2013, esta política dispone de 347,41 miles de millones de euros, es decir el 35,7% del total del presupuesto europeo.

### El tratamiento de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR

Desde sus inicios las asimetrías estructurales en el MERCOSUR no fueron tratadas a través de políticas estructurales sino mediante la estrategia de conceder un trato especial y diferenciado –a través de mayor flexibilidad o excepciones respecto de los compromisos de integración– a los países de menor desarrollo relativo. El Tratado de Asunción (TA) en su artículo sexto establece “diferencias puntuales de ritmo (de liberalización) para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay”. En el anexo I del TA se detallan las listas de productos que quedan excluidos del cronograma de desgravación, estableciéndose un trato especial para Paraguay y Uruguay al permitir una mayor cantidad de productos exceptuados temporalmente del libre comercio interno. Con posterioridad, en 1994, se permitió que la desgravación de estos productos a través del régimen de adecuación final se realiza-

ra en 5 años para el caso de Paraguay y Uruguay y en 4 años para Argentina y Brasil. Adicionalmente, el régimen de origen previó que para el caso de Paraguay exista un requisito de contenido regional del 50 % en lugar del nivel general de 60 %. Finalmente, el mismo trato diferencial para las economías más pequeñas del bloque prevaleció en la convergencia al arancel externo común (AEC) (Sanguinetti, 2006).

En los últimos años el MERCOSUR ha dado los primeros pasos en el diseño de políticas estructurales que apunten a favorecer la convergencia entre los países y regiones del MERCOSUR. A partir de las Decisiones 45/04 y 18/05 se creó y reglamentó el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), con el objetivo de apoyar el financiamiento de proyectos en la infraestructura física y económica, así como las acciones que apunten a incrementar la competitividad en las regiones y países más rezagados del bloque. Cuenta con un monto de recursos comprometidos de 100 millones de dólares al año, que deben ser aportados por los países miembros de acuerdo a la participación en el PBI regional (70% será aportado por Brasil, 27% por Argentina, 2% por Uruguay y 1% por Paraguay) y se contempla que puedan recibirse aportes de terceros países o instituciones y organismos internacionales. La asignación de los fondos prevé un marcado sesgo a favor de los países más pequeños (48% para proyectos presentados por Paraguay, 32% para proyectos de Uruguay, 10% para proyectos de Argentina y 10% para proyectos de Brasil).

Cabe destacar que si bien el FOCEM fue creado para promover la cohesión social de las economías menores y regiones menos adelan-

tadas, la distribución de los fondos es por proyectos presentados por cada país. Así, a pesar de que en el texto de la Decisión se refiere a "contribuir al desarrollo y ajuste estructural de la economías menores y regiones menos desarrolladas", el criterio de distribución de los fondos del FOCEM deja entrever la existencia de un criterio de apunta al tratamiento de las asimetrías entre los países del bloque, más que al fortalecimiento de las regiones menos desarrolladas del MERCOSUR.

En enero de 2007 se aprobaron los primero nueve proyectos a ser financiados por el FOCEM. En el caso de Paraguay, se aprobaron proyectos para la promoción social en asentamientos precarios, la mejora de las rutas de acceso a Asunción, la creación de un laboratorio de control sanitario de alimentos, un programa de apoyos a pequeñas empresas y otro para la construcción de viviendas. Uruguay obtuvo recursos para construir una ruta, para un programa de capacitación informática y para planes de asistencia social en zonas de frontera. Finalmente se decidió destinar 16,3 millones de dólares del FOCEM a un programa de lucha contra la fiebre aftosa en todo el MERCOSUR.

### Consideraciones finales

Tal como señalamos, es posible identificar dos caminos alternativos en el tratamiento de las asimetrías estructurales existentes al interior de un esquema de integración regional. Por un lado está la posibilidad de contemplar un trato especial y diferenciado a los países de menor desarrollo relativo, generalmente asociado a acuerdos de integración de corte netamente comerciales, como es el caso de las zonas de preferencias aran-

celarias o de libre comercio. Por otro lado existe la posibilidad de desarrollar políticas estructurales que busquen favorecer la convergencia entre los países y regiones. Este camino se encuentra más asociado a los esquemas que buscan una integración más profunda, que supere los aspectos puramente comerciales, como es el caso de las uniones aduaneras o mercados comunes.

Para entender el camino elegido por el MERCOSUR en sus orígenes no debe perderse de vista que, a pesar de ser pensado (tal como su nombre lo indica) como un mercado común, su creación data del inicio de la década del noventa, en la que los gobiernos de los países de la región afirmaban como necesaria la adopción de una serie de principios básicos postulados en el denominado "Consenso de Washington", para integrar nuestros países a la economía internacional. Los postulados eran básicamente: apertura comercial unilateral, amplia libertad a los movimientos de capitales y una reducción del Estado, sobre todo a través de programas de privatización. De esta manera la creación del MERCOSUR se inscribió en la estrategia de regionalismo abierto, donde la integración se concentraba básicamente en los aspectos comerciales, como un mecanismo de inserción de la región en los mercados internacionales. En este contexto, no resulta extraño que el tratamiento de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR tuviera una lógica meramente comercial, basada en el trato especial y diferenciado.

Sin embargo, las excepciones a los compromisos de integración concedidas a las economías más pequeñas del MERCOSUR podrían no promover la convergencia en los niveles de desarrollo de la re-

gión, dado que el debilitamiento de los niveles de integración y reducción del mercado regional, que suponen tales excepciones, podría impactar negativamente en los países que se busca beneficiar. Esto es así dado que la certeza del tamaño del mercado regional aparece como un elemento central para que las economías más pequeñas puedan ser receptoras de inversiones en actividades que se encuentran sujetas a economías de escala y aglomeración.

Las medidas de excepción respecto del Arancel Externo Común (AEC) acordadas a Paraguay y Uruguay (y las que aún subsisten para Argentina en bienes de capital) tienen el beneficio de evitar costos por desvío de comercio y mejorar el acceso de las economías más pequeñas a insumos intermedios industriales. Sin embargo, las perforaciones al AEC, ya sea por las excepciones mencionadas, o a través de regímenes y políticas nacionales como zonas francas y mecanismos de "draw-back" y admisión tem-

poraria, afectan el libre comercio interno, achicando el tamaño del mercado regional.

Tal como señala Sanguinetti (2006) existe un "trade-off" entre las excepciones al AEC (con el objetivo de evitar costos de desvío de comercio) y el mayor costo de transacción dentro del mercado ampliado como consecuencia del establecimiento de requerimientos de origen y otras trabas aduaneras.

La solución pasaría por readequar el AEC, reduciendo su nivel para bienes de capital e insumos intermedios, lo que permitiría completar la convergencia hacia la Unión Aduanera sin comprometer la competitividad de las economías más pequeñas del bloque.

En definitiva, acelerar la convergencia hacia la unión aduanera parece ser el mejor camino para reducir las asimetrías estructurales del MERCOSUR. Para esto la armonización de la legislación aduanera, bajo la forma de la adopción de un código aduanero común, así como la eliminación de disparidades nacio-

nales en el tratamiento de productos originados en terceros países, resulta indispensable. Sin embargo, el elemento clave será la definición de mecanismos de distribución de la recaudación aduanera.

La recaudación de los derechos arancelarios en forma independiente perjudica a los países que tienen desventajas en las rutas de acceso a los mercados internacionales o aquellos que por su tamaño no pueden aprovechar economías de escala en la logística del comercio internacional.

En consecuencia, la puesta en marcha de un sistema de recaudación regional de la renta aduanera, determinando parámetros de distribución en función de objetivos comunes e incluyendo el financiamiento de políticas comunes tendientes a reducir las asimetrías estructurales, parece ser la dirección en la que el MERCOSUR debería avanzar en pos de alcanzar mayores niveles de cohesión y convergencia estructural de las economías regionales del bloque.

## Bibliografía

- ALADI, CAN, MERCOSUR, SELA, OTCA, CEPAL y CAF (2005). "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana". Trabajo conjunto realizado como resultado del proceso surgido a partir del Foro de Reflexión "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana", realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005.
- BARUJ, G., KOSACOFF, B. y PORTA, F. (2005), "Políticas Nacionales y la Profundización de MERCOSUR: El Impacto de las Políticas de Competitividad", Department of Integration, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- BOUZAS, R. (2003) "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El Caso del MERCOSUR", mimeo, BID, Washington DC.
- CRIVELLI, A. (2006) "MERCOSUR en cifras", *MERCOSUR Parlamentario* N°5, Septiembre 2006, pp. 54-55.
- GIORDANO, P., MESQUITA MOREIRA, M. y QUEVEDO, F. (2004), "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", Documento de divulgación, N° 26, BID-INTAL. Buenos Aires.
- KRUGMAN, P. (1995): *Development, geography and economic theory*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- LO TURCO, A. (s/f) "Integración Regional Sur-Sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del MERCOSUR", Red MERCOSUR.
- MYRDAL, G. (1957), *Economic theory and underdevelopment regions*, Duckworth, London.
- PUGA, D. y VENABLES, A. (1998) "Trading Arrangements and Industrial Development", *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 12.
- SANGUINETTI, P. (2006) "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?". Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica. Consultoría Económica. Estudio N° 005/061. Montevideo.
- SECRETARÍA DEL MERCOSUR (2005) "Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana. MERCOSUR". Documento presentado por la Secretaría del MERCOSUR en el Foro de Reflexión un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana, realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005.
- VENABLES, A. J. (2003) "Regionalism and Economic Development", in Devlin, R. y Estevadeordal A. (eds.), *Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- VINER, J. (1950), *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.