

DOCUMENTOS

PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

INFORME N° 9

EL LIBRE COMERCIO Y LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL *

Alberto Benegas Lynch (h)
Martín Krause

1. Introducción

En pocos temas los economistas han coincidido tanto como en las bondades del libre comercio. Desde los tiempos de Adam Smith ha habido una virtual unanimidad en torno a la idea de que la libertad de comercio redundaría en el beneficio de los países que comercian y del mundo en general. Sin embargo, en la práctica, es uno de los principios más atacados y las restricciones, más que el comercio libre, han sido la regla.

Necesariamente el intercambio se basa en el beneficio particular de quienes comercian, por cuanto la decisión de permutar un bien por otro, como toda decisión económica, sólo responde (siempre que sea voluntaria) a la presunción de que esa acción nos permitirá estar mejor. En este sentido, el comercio no se basa en el intercambio de bienes de valores equivalentes, sino que para cada una de las partes el bien que entrega tiene necesariamente menor valor que aquel que recibe, y de allí se desprende su disposición al cambio. En síntesis, si un intercambio entre dos partes es voluntario, no se llevará a cabo a menos que ambas crean que dicho intercambio las beneficiará. Como veremos más adelante, muchos de los errores económicos derivan de olvidar esto y creer que una parte sólo puede ganar a expensas de la otra.

Por otro lado, el intercambio permite al hombre proveerse de aquellos bienes cuya producción requiere de recursos o habilidades que no posee pero que puede lograr a través de terceros. Más aun, con la posibilidad de intercambiar bienes los hombres pueden aprovechar las ventajas de la división del trabajo y especializarse en la producción de aquellos bienes para los que tienen una mayor aptitud, consiguiendo de otros aquellos que les requerirían un mayor esfuerzo y logrando, en definitiva, una mayor cantidad de recursos a través de un menor esfuerzo.

El proceso de intercambio ha surgido así espontáneamente en la sociedad, por cuanto los hombres, procurando constantemente satisfacer un mayor número de necesidades, han descubierto que la acción conjunta a que da lugar el intercambio tiene mayor eficacia y productividad que la acción individual aislada. Esto es, la posibilidad de intercambiar bienes estimula la división del trabajo y la especialización, lo que permite incrementar la productividad del esfuerzo invertido. Y ese fenómeno es provocado por la innata

desigualdad de la capacidad de los hombres para realizar trabajos específicos y la desigual distribución de los recursos sobre la superficie de la tierra, o sea, la diversidad de la naturaleza.

Reconocer que los beneficios del comercio para la economía se desprenden de los beneficios que éste brinda a cada una de las partes que contratan no significa basar la discusión en un análisis aislacionista; al contrario, la división del trabajo es el fenómeno social por excelencia. A partir del reconocimiento de los beneficios que reporta, los hombres se relacionan a través del intercambio de bienes y coordinan sus actividades, cooperando espontáneamente en la consecución de un mayor bienestar para todos. Con sólo observar analíticamente los miles de pasos que componen el proceso de fabricación de cualquier bien queda demostrado cómo el intercambio voluntario hace posible que millones de personas cooperen entre sí (nada más ilustrativo para ello que el cuento de Leonard E. Read titulado *Yo, el lápiz*, donde describe todos los pasos necesarios para fabricar un simple y conocido lápiz de grafito, desde la obtención de la madera hasta la unión de todos sus componentes, concluyendo que, en definitiva, nadie sabe cómo fabricarlo íntegramente).

Justamente, la defensa de una postura contraria al libre comercio sí implica impulsar una actitud aislacionista, porque parece ensalzar la autarquía frente a la colaboración espontánea que surge gracias a los incentivos brindados por el comercio.

La amplitud de la división del trabajo depende del tamaño del mercado: cuanto mayor sea éste, es decir, cuanto mayores sean las posibilidades del intercambio, mayor es también la posibilidad de especializarse en la producción de un bien o servicio específico.

Como lo explicara David Ricardo, aun cuando un país tenga más ventajas comparativas en la producción de todos los bienes, le conviene especializarse en aquellos en los cuales tiene una ventaja superior y dejar a las regiones peor dotadas o capacitadas la producción de los bienes en los que su superioridad es menor. Como lo expone Ludwig von Mises,⁽¹⁾ si *A* tiene mayor eficiencia que *B* de tal modo que, “para producir una unidad del bien *p* necesita 3 horas, mientras *B* ha de emplear 5 horas, y para producir 1 unidad de *q* el primero invierte 2 horas, contra 4 del segundo, resulta que ganarán ambos si *A* se limita a producir *q* y deja a *B* que produzca *p*. En efecto, si cada uno dedica 60 horas a producir *p* y 60 horas a producir *q*, el resultado de la obra de *A* será $20p + 30q$ y el de *B*, $12p + 15q$; o sea, en conjunto, $32p + 45q$. Ahora bien, si *A* se limitara a *q* solamente, produciría $60q$ en 120 horas; *B*, en el mismo supuesto, dedicándose sólo a *p* producirá $24p$. La suma de sus actividades equivaldrá, en tal caso, a $24p + 60q$; como quiera que *p* tiene para *A* un cociente de sustitución de $3q/2$, y para *B* de $5q/4$, dicha suma representa una producción mayor que la de $32p + 45q$ ”, con lo cual queda demostrado que la división del trabajo beneficia a todos los que participan en ella.

Incluso el objetivo de Ricardo era refutar una objeción levantada contra el libre comercio internacional que cuestionaba el destino de los países de condiciones menos favorables para la producción.

1.1. El derecho a la libertad de comercio

Más allá de defender el comercio por los beneficios que reporta para el progreso de la sociedad, es bueno tener en cuenta que el comercio no es más que un derecho de los individuos, que se desprende de su derecho a la libertad y a la propiedad. Se podría afirmar, siguiendo a Bastiat,(2) que libertad de comercio y propiedad no son sino una misma cosa, puesto que todo individuo que fabrica o adquiere un producto debe tener la opción de usarlo de inmediato o cederlo en cambio con el fin de obtener otro bien que desea con mayor urgencia. En última instancia, quien no es libre de comerciar no lo es tampoco de elegir su trabajo, y se ve obligado a dar cierta orientación a sus esfuerzos, a sus facultades, a sus capitales, a los factores que tiene a su disposición.

Sin embargo, durante mucho tiempo la actividad comercial fue objeto de un trato peyorativo frente a las otras actividades. En última instancia, se desconoce con ello que, como cualquier otro modo de aplicación del trabajo, el comercio contribuye a la producción de riqueza de igual modo que la agricultura o la producción manufacturera. Al trasladar los bienes desde un punto en que valen menos, porque hay mayor abundancia o son menos requeridos, a otro en que valen más, crea riqueza al hacerlos aptos para satisfacer las necesidades de la gente.

En este sentido nuestra Constitución de 1853/60 defiende la producción de riqueza generada por el comercio y reconoce y garantiza expresamente el derecho a comerciar libremente en su artículo 14. Incluso para que esa libertad no corriera el riesgo de verse cercenada por reglamentos que le fueran contrarios, la Constitución sancionó expresamente otras libertades conexas.

Así, como podía derogarse por restricciones a la libertad de entrar, salir, permanecer y circular en el territorio, la Constitución asegura este derecho también en su artículo 14. Por su parte, el artículo 26 declara la libre navegación para todas las banderas con el fin de evitar restricciones a partir de la exclusión de bandera por ríos interiores y costas marítimas. Como también el libre comercio podía ser atacado por reglamentos provinciales que establecieran contribuciones de aduanas interiores, se encargó de su abolición junto a los derechos de tránsito al tiempo que establecía la circulación libre de derechos a los bienes producidos en el país o despachados en las aduanas exteriores.

Y si, en este sentido, el comercio es la industria que más libertades recibió de la Constitución, “es porque ninguna las necesitaba en mayor grado, habiendo sido ella la que soportó el peso de nuestro antiguo régimen colonial, que pudo definirse el código de nuestra opresión mercantil y marítima”, según las palabras de su mismo inspirador, Juan Bautista Alberdi.(3)

1.2. La experiencia librecambista en la Argentina

Los beneficios del librecambio son tangibles y así lo demuestran las experiencias de períodos donde éste era la regla. En el caso de nuestro país, alrededor de 1860 se hace realidad el régimen legal de libertad de comercio establecido por la Constitución sancionada en 1853 y precisamente durante las décadas siguientes, cuando esos

principios fueron respetados -en especial el período 1880 a 1913-, la Argentina experimentó una expansión económica que todos los autores coinciden en calificar de impresionante.

Algunas muestras de este proceso son, por ejemplo, la fuerte corriente inmigratoria que se acelera a partir de ese período y que convierte a la Argentina en el segundo país, después de Estados Unidos, en número de inmigrantes entre los años 1821 y 1932. Entre 1871 y 1914 la inmigración ascendió a 5,9 millones y la inmigración neta fue de 3,2 millones de personas. También a partir de la década del 80, el ingreso de capitales externos comienza a alcanzar cifras relevantes: la formación de capital fijo, sin incluir su depreciación, alcanzó al 17% y al 19% del PBI entre 1900/09 y 1910/14 respectivamente. En el campo de las comunicaciones, la red ferroviaria, que contaba con 2.400 kilómetros de vías en 1880, pasó a tener más de 30.000 kilómetros en 1914; en 1887 la ciudad de Buenos Aires contaba con un teléfono cada 115 habitantes, promedio mayor que el de muchas ciudades europeas, y en 1914 la cantidad de teléfonos instalada representaba el 32% del total de toda América.

Probablemente, los datos económicos más divulgados de aquel período se refieren a la espectacular expansión de la producción agropecuaria y del comercio exterior del país. Tomando como punto de partida el año 1861, el intercambio comercial para 1912 había ya aumentado en más de 20 veces el valor inicial. En ese período, las exportaciones pasaron de 14 a 500 millones de pesos oro, y las importaciones, de 22 a 450 millones (véase Anexo 1). Es decir que a la gran expansión de las exportaciones la acompaña el aumento en los bienes que los países europeos producían en mejores condiciones de calidad y precio; por eso, el verdadero motor del desarrollo fue el intercambio, que permitió aprovechar las condiciones de cada región.

Sin embargo, el aprovechamiento de esas ventajas comparativas, que impulsó notablemente la actividad agropecuaria, no produjo un estancamiento en otras industrias sino que la producción manufacturera aumentó también su participación. Si se compara la variación del volumen y la composición del comercio con el aumento de la población, se advierte una caída en el consumo de productos extranjeros, y esa diferencia fue abastecida con productos fabricados por la industria local.(4)

En este sentido comenta Alfredo Irigoin: (5) “El Segundo Censo Nacional de 1895 pone de manifiesto que en esa época ya se había iniciado el proceso de industrialización. Los rubros más desarrollados eran el alimentado, el textil, las industrias gráficas y de la construcción.[...] Entre 1887 y 1895, por ejemplo, en la Capital Federal el número de establecimientos industriales crece a una tasa del 4,1% anual, y el personal empleado aumenta al 6,6%. [...] La fuerza motriz medida en caballos de fuerza se expande al 4,2% anual.

“[...] Entre 1903 y 1908, por ejemplo, la inversión bruta fija en el sector industrial creció a una tasa del 16% anual, aumentando más la de capitales nacionales que la de extranjeros. En Capital Federal, entre 1895 y 1904, la fuerza motriz instalada (en H.P.) crece a un 9,6% anual. Entre 1904 y 1910, el desarrollo de la energía eléctrica es más llamativo, ya que aumenta a un 23,5% anual, incluyendo la producción de grandes usinas.

[...] Otro indicador relevante es el del consumo de materias primas que, en términos reales, aumenta al 12% anual entre 1887 y 1904.

“[...] Hacia 1904 se había producido un proceso espontáneo (en lo referido a la sustitución de importaciones) que, de acuerdo con las distintas ventajas comparativas, permitió la producción local de bienes que previamente debían importarse. En 1914, la industria nacional abastecía el 71,3% del consumo de bienes industriales”.

La importancia relativa del comercio dentro de la actividad económica, al menos en el período sobre el que se cuenta con mejores datos, esto es, desde principios de siglo hasta 1930, se mantuvo alrededor del 20%, sobre un producto que se expandía a una tasa promedio del 6% entre 1900 y 1914 y del 4% entre 1915 y 1930. Esto implica que, si bien el comercio se fue expandiendo, lo hizo al ritmo del crecimiento de toda la economía y no a expensas de otros sectores, que también se expandieron en aquella época.

Por el contrario, cuando a partir de la década del '30 la actividad comercial comenzó a ser castigada y se impusieron trabas al libre comercio, si bien ello alentó la instalación de sectores industriales específicos, en su conjunto, el ritmo de crecimiento económico disminuyó por el alto costo que esto imprimió a la eficiencia de la economía.

Muchos alegrarán que, si bien es cierta la relación entre libre comercio y crecimiento económico en aquellos años, la experiencia sería irrepetible pues justamente en aquel período el comercio mundial era más libre y que hoy sería imposible abrirse teniendo en cuenta que todos los países han asumido posiciones más proteccionistas, disminuyendo las posibilidades de aprovechar las ventajas relativas.

En este sentido es interesante tomar como referencia el éxito obtenido por Chile en los últimos años debido a su política de apertura unilateral, aun en un mundo con fuertes restricciones al comercio.

Desde el año 1973 ese país inició un proceso de rebaja unilateral de los aranceles aduaneros y de apertura general de la economía, ya que las medidas arancelarias fueron acompañadas por otro conjunto de políticas macroeconómicas que permitieron bajar los costos del comercio exterior. Como se observa en el Anexo 2, partiendo de un arancel promedio en 1974 del 90% con una alta dispersión arancelaria, fruto de las políticas proteccionistas, se llega hoy a un arancel uniforme del 11%. A su vez se han eliminado otras restricciones que pesaban entonces como un depósito previo equivalente al 10.000% del valor de la mercadería importada por 90 días sin intereses, licencias especiales o prohibiciones.

Los resultados de este proceso de apertura unilateral han sido muy importantes en términos de la reasignación de los sectores productivos. El intercambio comercial de Chile con el resto del mundo se ha incrementado en un 255% y ese país ha ganado competitividad en su economía, lo que queda a la vista a raíz del incremento en sus exportaciones, que representan hoy casi un 30% de su producto con una estructura más diversificada, pese a las restricciones existentes en los distintos países con los que comercia.

2. El Estado y el comercio exterior

Como decíamos en un comienzo, pese al reconocimiento común entre los economistas de las bondades del libre comercio, las restricciones han sido la regla. Particularmente a partir de la década del '30, esas restricciones se han hecho más fuertes y cada país ha asumido una posición “proteccionista”, restringiendo el acceso a sus mercados de bienes importados. Con ello los gobiernos no sólo han violado la libertad de comercio consagrada incluso en sus constituciones, sino que han sustituido a los individuos en el campo de la negociación comercial. En efecto, el comercio es una relación entre partes que están buscando un mutuo beneficio. Sin embargo, con su intromisión en esta actividad el Estado ha reemplazado a los individuos en la búsqueda de los mejores mercados para colocar sus productos y en la elección de qué bienes convendría introducir al país, y de dónde.

En general, la posición asumida por los gobiernos sienta sus raíces en una concepción mercantilista por la cual la riqueza no estaría constituida por bienes (más ricos somos cuanto más bienes podemos conseguir con nuestra limitada dotación de recursos), sino por la mayor cantidad de dinero acumulado. Sin embargo, el dinero en sí no nos permite satisfacer nuestras necesidades, sino que es un medio para poder obtener los bienes que deseamos; por lo tanto, poco importa que tengamos grandes sumas de dinero si con ellas sólo podemos acceder a un pequeño número de bienes. Por eso, tratar de conseguir mayor cantidad de divisas a través de las ventas al exterior no tiene sentido si en la producción de esos bienes consumimos más recursos que los que utilizaríamos con sólo comprar esos bienes al extranjero, o si nosotros mismos encarecemos a través de impuestos los bienes que compramos con nuestras divisas, porque, en definitiva, tendremos muchos billetes pero éstos se cambiarán por menor cantidad de bienes. En otras palabras, estaríamos autorreduciendo nuestro poder adquisitivo, cuando en realidad más ricos somos cuantos más bienes podamos recibir y menos debamos dar a cambio para poder comprarlos.

Pero desde el punto de vista del mercantilismo, lo que importa es el resultado “favorable” de la balanza comercial, porque sólo se mira cuántas divisas se acumulan y no su poder adquisitivo en términos de bienes. De este modo, las exportaciones aparecen como “buenas” y las importaciones como “malas”, lo que da lugar a la aplicación de aranceles y medidas paraarancelarias, y de subsidios y alicientes a la exportación.

Sin embargo, nuestra ganancia a causa del comercio es precisamente la inversa: las exportaciones constituyen el costo que pagamos para obtener las importaciones. En el límite, el mayor beneficio se obtendría si pudiéramos disfrutar de bienes producidos fuera del país sin necesidad de dar nada a cambio, esto es, sin mediar esfuerzo laboral alguno. Cuanto más podamos recibir y menos debamos dar a cambio, más ricos seremos.

Por otro lado, el sistema “proteccionista” implica pagar más caro aquello que podríamos obtener a más bajo costo, lo que, sumado a la pérdida de eficiencia económica, resulta claramente insensato para las finanzas de los consumidores en un país. Citando a Adam Smith: (6)

“Siempre será máxima constante de cualquier padre de familia no hacer en casa lo que cuesta más caro que comprarlo. El sastre, por esa razón, no hace zapatos para sí y para su familia, sino que los compra del zapatero; [...]. Interesa a todos emplear su industria siguiendo el camino que les proporciona más ventajas, comprando una parte del producto de la propia, o con su precio, que es lo mismo, lo que la industria de otro produce y ellos necesitan. Lo que es prudencia de una familia particular, raras veces deja de serlo en la conducta de un gran reino. Cuando un país extranjero nos puede ofrecer una mercancía en condiciones más baratas de lo que nosotros podemos hacerla, será mejor comprarla que producirla, dando por ella parte del producto de nuestra propia actividad económica, y dejando a ésta emplearse en aquellos ramos en que saque ventaja al extranjero”.

En este sentido, cabría preguntarse a quién “protege” el sistema de restricciones al comercio. Es evidente que los consumidores no estarán pidiendo que se los proteja de la posibilidad de obtener mejores precios a través del comercio exterior. Pero el sistema sí resulta ventajoso para los productores que ven eliminada su competencia. Justamente, en el interés particular de algunos sectores reside probablemente la mejor explicación de por qué, siendo un concepto tan cuestionado en teoría, es moneda corriente en la mayoría de los países. Sigamos con la cita de Adam Smith: “En cualquier país, el interés del gran conjunto de la población estriba siempre en comprar cuanto necesita a quienes más barato se lo venden. Esta afirmación es tan patente que parece ridículo tomarse el trabajo de demostrarla; y tampoco habría sido puesta jamás en tela de juicio si la retórica interesada de comerciantes e industriales no hubiese enturbiado el buen sentido de la humanidad. En este punto, el interés de esos comerciantes e industriales se halla en oposición directa con el del gran cuerpo social”.

Bastiat explica el mismo fenómeno en una de sus célebres alegorías: (7)

“Nuestro proteccionista francés sabía bien que los mineros belgas podían producir y despachar hierro a Francia a menor costo que al que podrían producirlo y venderlo en el mercado local él y otros mineros franceses. Ese hecho estaba naturalmente reflejado en el precio comparativamente menor del hierro belga en los mercados franceses. Y, naturalmente, los franceses compraban más hierro a los productores belgas que a los propios productores domésticos. Este hecho disgustaba en forma excesiva a los empresarios mineros franceses, y aquel al que nos estamos refiriendo aquí decidió hacer algo al respecto.

Primero consideró la posibilidad de detener *personalmente* ese comercio indeseable. Pensó que podría tomar su arma, dirigirse a la frontera y matar a los consumidores de hierro que cruzaban los límites para apoyar a sus competidores. ¡Con ello les daría una lección!

Pero, desafortunadamente, cabía la posibilidad de que aquellos consumidores de hierro belga objetaran ser asesinados y lo mataran a él.

Además, sabía que tendría que contratar hombres para cuidar en su totalidad la frontera si quería que su plan fuera efectivo. Eso le costaría más dinero del que tenía. Por lo tanto, nuestro héroe estaba a punto de resignarse a la libertad, cuando repentinamente se le ocurrió una idea brillante.

Recordó que en París hay una gran fábrica encargada de producir leyes. Sabía que todos en Francia están obligados a obedecer las leyes, aun las malas. De modo que todo lo que necesitaba de esa fábrica de leyes parisina era sólo una pequeña ley: *El hierro belga está prohibido*.

Así, en lugar de tener que vigilar las fronteras con sus propios empleados, los gobiernos enviarían 20.000 guardias, elegidos incluso entre los hijos de muchos productores de máquinas que llevaban este indeseable comercio con los belgas. Mejor aun, los dueños de las minas domésticas no tendrían incluso que pagar el salario de esos guardias. El dinero sería tomado de los franceses en general. Nuestro héroe podría entonces vender su hierro a su propio precio”.

Pero, en definitiva, es la actitud asumida por los gobiernos, al intervenir en el mercado, lo que permite esta tendencia de algunos sectores de imponer sus intereses a expensas del bienestar del resto de la comunidad, convirtiendo la ley en un instrumento de expoliación.

Como destaca un informe del Adam Smith Institute: (8) “Desde el punto de vista de la microeconomía, la competencia es la garantía de la eficiencia en la producción y asignación de recursos. Su alternativa es, en la práctica, una ‘política industrial’ por la cual los gobiernos se involucran activamente en la asignación de los recursos. Pero los gobiernos carecen del conocimiento y de la imparcialidad para determinar qué industrias deben ser fomentadas o no. No tienen ninguna perspicacia especial que les permita anticipar cuáles serán las futuras demandas o qué nuevas tecnologías podrían eventualmente ser mejores para satisfacerlas. Toda vez que hagan el intento de intervenir los mercados, deberán comenzar por consultar a los mismos industriales. Y éstos se verán tentados de pedir a los gobiernos aquello que éstos siempre pueden proveer: una disminución en la presión de la competencia. Así, cualquiera que sea el disfraz, una política industrial activa inevitablemente degenera en la utilización de los poderes coercitivos de los gobiernos, bajo la presión de los *lobbies* industriales, para sostener (o aumentar) la rentabilidad de la información y las empresas que de otra manera estarían en desuso”.

De modo que, si bien hay una larga historia del análisis económico que trata de justificar el proteccionismo, en la práctica, el propósito de la mayor parte de la protección en los países es el mantenimiento de los ingresos y del patrimonio de aquellos sectores que se dedican a actividades no competitivas.

Uno de los argumentos más utilizados para defender las medidas restrictivas es que éstas generarían industrias y, por lo tanto, empleos locales. Sin embargo, no hay regulación comercial que sea capaz de aumentar la actividad económica de cualquier sociedad más allá de lo que su capital pueda mantener. En consecuencia, únicamente

puede desplazar una parte de sus recursos de los sectores a los que se hubiesen destinado de no mediar intervención alguna. Pero como se trata de la producción de bienes que otro país podría ofrecernos en mejores condiciones, en definitiva se lo está separando del empleo más ventajoso y en lugar de aumentar el producto de la economía se lo está reduciendo. Este error reside en mirar sólo la industria que vive bajo la protección, pero se olvidan no sólo las alternativas para asignar esos recursos sino que, al comprar bienes a precios menores, se libera capacidad de compra, lo que aumentaría el número de trabajadores empleados en las empresas que captarían esa nueva demanda.

En este sentido explica Milton Friedman: (9)

“[...] los partidarios de los aranceles consideran indiscutible que la creación de puestos de trabajo es, de por sí, un objetivo deseable, independientemente de en qué se ocupen las personas empleadas. Se trata de una clara equivocación. Si lo que queremos son puestos de trabajo, podemos crear los que queramos: por ejemplo, hacer que la gente cave hoyos y que luego los vuelva a llenar, o que efectúe otras tareas inútiles. A veces, el trabajo queda compensado por las satisfacciones que produce. Casi siempre, empero, es el precio que pagamos por conseguir las cosas que deseamos. Nuestro verdadero objetivo no estriba sólo en los puestos de trabajo, sino en los puestos de trabajo productivos, que se traducen en forma de más bienes y servicios para consumir”.

Sobre el mismo punto, pero poniéndolo en términos del absurdo, recordemos otra de las enseñanzas de Bastiat: (10)

“¿Recuerdan cuando Robinson Crusoe fabricó una tabla en su isla desierta? Como no tenía sierra, usó su hacha para tirar abajo un árbol. Luego trabajó el tronco de ambos lados hasta reducirlo al grosor deseado. Esa tabla le costó 15 días de trabajo. Además, estropeó su hacha y consumió gran parte de sus provisiones de alimento.

Ahora aquí hay una nota de esta historia que no es conocida generalmente. Justo cuando Robinson estaba dando el primer golpe con su hacha, vio una tabla arrojada por la marea a la orilla del mar. Su primer impulso fue correr y atraparla. Pero luego se detuvo y razonó de la siguiente manera: ‘Si consigo la tabla, sólo me costará el tiempo y la inconveniencia de bajar hasta la orilla y subirla de nuevo. Pero si yo hago la tabla con mi hacha, me daré a mí mismo quince días de trabajo. Además, también se estropeará mi hacha, lo que significa que también tendré trabajo por lo que me lleve afilarla. También deberé reponer las provisiones de alimento que consumí durante mi trabajo. Ahora, todo el mundo sabe que, como fuente de toda labor, *el trabajo es riqueza*. Por lo tanto, está claro que me haría a mí mismo un agravio si acepto aquella tabla gratis. Debo asegurarme de tener siempre

trabajo para hacer. ¡Ahora que lo pienso, puedo incluso crearme trabajo adicional bajando y arrojando aquella tabla al mar de nuevo!

Ahora ustedes deben pensar que el razonamiento de Robinson era absurdo. Sin embargo, es el razonamiento seguido por cada nación que usa tarifas y otras restricciones contra el comercio como un modo de lograr más empleos domésticos. La nación rechaza la tabla extranjera que le es ofrecida en intercambio de poco trabajo, de modo de asegurar más trabajo haciendo la tabla internamente. Tal nación incluso ve una ganancia en el trabajo de los empleados de aduana, similar a la decisión de Robinson de arrojar de nuevo al mar el presente que le había dado”.

Otro argumento frecuentemente empleado se refiere a la necesidad de proteger a la industria “infante”, esto es, la actividad potencial que, una vez establecida y apoyada durante sus años de crecimiento, es capaz de competir prescindiendo de la protección.

Aunque esa competitividad se concretara, ello no justifica un arancel inicial, por cuanto esto no es sino un subsidio de los consumidores a favor del empresario. Muchas industrias sufren pérdidas durante sus primeros años, en que van tomando una posición en el mercado; en este caso se intenta que esos años sean financiados compulsivamente por los consumidores.

Por otra parte, la industria se asienta sobre señales distorsionadas y, en consecuencia, su cálculo económico parte de bases erróneas; además, mientras subsisten los aranceles no hay incentivos suficientes para aumentar la competitividad. Por eso en general estas industrias nunca maduran y el resultado es un sector permanentemente ineficiente y aranceles que tienden a perpetuarse en el tiempo.

El otro aspecto de las políticas comerciales basadas en la concepción mercantilista es el subsidio a las exportaciones.

Además de asegurar una ineficiente asignación de recursos, porque alientan artificialmente las actividades ligadas a los sectores exportadores, los subsidios implican una transferencia de recursos desde los consumidores hacia los productores para que éstos puedan vender más barato en el exterior. Por lo tanto, en última instancia, se trata de un subsidio a los consumidores extranjeros.

Estos subsidios implican dos gravámenes diferentes para la gente: el primero representado por el impuesto que ha de pagarse para cubrir el monto implicado en los subsidios, el segundo por el sobre precio que supone el aumento de precios del bien exportable en el mercado interno.

Además de estos subsidios directos a los exportadores y aquellos que se presentan en forma de reembolsos de impuestos, créditos con tasas especiales y tipos de cambio preferenciales, existen otras acciones con igual objetivo, como las delegaciones de oficinas o personal del Estado para promocionar los productos domésticos en el extranjero. Otra vez, si los empresarios son los primeros interesados en la venta de sus productos en los mercados del exterior, ellos deberían correr con los gastos que ocasiona su promoción, en lugar de hacerlo a través de un subsidio financiado por todos los consumidores.

En el mismo sentido, justamente otro de los argumentos, utilizado muchas veces para defender las medidas restrictivas a la importación, es la “competencia desleal” de países que subvencionan sus exportaciones (*dumping*). Pero, ¿quién es el perjudicado y quién el beneficiado por esta política? Quienes pagan los subsidios son los consumidores del otro país, mientras los propios se benefician con precios más baratos. Por lo tanto, ¿es lógico protegerse de esta “ayuda” externa?

En resumen, toda tarifa aduanera o restricción no arancelaria implica una mayor erogación por unidad de producto, lo cual, a su vez, se traduce en una menor cantidad de producto, esto es, riqueza, y en un menor nivel de vida.

Sin embargo, la actitud hacia el librecambio pareciera mostrar que esos efectos, incluso entre los economistas, se han subestimado. En este sentido, Mancur Olson señala como una de las razones para comprender por qué se han minimizado las ganancias del libre comercio, el hecho de que los métodos tradicionales de calcular las ganancias del librecambio, dado el herramental convencional de la economía, solamente capturan las posibles pérdidas y ganancias con las curvas de demanda y oferta *dadas*. Pero se olvida de que la protección también tiende a desalentar a las empresas respecto de buscar métodos más eficientes de producción y menores costos, como sí las obliga un marco más competitivo. Entonces, esos beneficios de la competencia, en una economía dinámica, no se toman en cuenta.

3. Del proteccionismo a las negociaciones multilaterales. Normas y evolución del GATT

La década del treinta se caracterizó por la entronización del proteccionismo y las rivalidades comerciales. Los gobiernos de gran parte de los países del mundo comenzaron a hacer uso del poderoso arsenal de políticas comerciales, cambiarias y fiscales para hacer frente a sus recesiones internas y a las crisis del balance de pagos.

De esa manera las devaluaciones competitivas, los cupos y los aranceles se convirtieron en moneda corriente en las políticas externas de los países, mientras los mercados internos fueron el escenario de una ola creciente de regulación y de la aparición de empresas y organismos oficiales.

Comenta Felipe A. M. de la Balze:

“Como resultado de estas políticas, el comercio mundial se redujo considerablemente durante el período citado. Esta experiencia fue traumática tanto desde el punto de vista del desempeño de la economía mundial como de la gravedad e intensidad de los conflictos económicos que se generaron y que son considerados una de las causas principales de la Segunda Guerra Mundial”. (11)

En diciembre de 1945, a menos de un año de finalizada la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos impulsaron una serie de negociaciones con el objeto de reducir los obstáculos al comercio. Un año después, las Naciones Unidas convocaban a una

conferencia mundial sobre el comercio y el empleo, con la intención de crear una Organización Internacional del comercio y el Empleo y de reducir los obstáculos al comercio vigentes en ese momento.

En el primer caso, la Internacional de Comercio fue formalmente establecida por la Carta de La Habana el 24 de marzo de 1948, pero en rigor nunca entró en vigencia porque los países integrantes (en especial los Estados Unidos) no ratificaron lo suscripto. Respecto de la propuesta de reducir obstáculos, los 23 países abocados a esta discusión comercial “decidieron poner en vigencia el texto de lo que se conocería como ‘Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio’, así como las reducciones arancelarias alcanzadas, sin esperar la finalización de la negociación de la Carta en su conjunto”. (12)

El Acuerdo General (AG) fue suscripto el 30 de octubre de 1947 y se compone de 38 artículos destinados a regular el comercio internacional, que, al no entrar en vigencia la Organización Internacional de Comercio, perduraron como marco provisional de las negociaciones multilaterales.

Así, el GATT no es un organismo ejecutivo, sino un acuerdo cuyas resoluciones no tienen carácter obligatorio. De aquí la importancia para su funcionamiento del consenso de las partes contratantes, dado que no está previsto en el acuerdo el poder de coerción.

El acuerdo tenía como objetivos que las relaciones comerciales fueran el motor de “un aumento en el nivel de vida, la concreción del pleno empleo, un creciente nivel de ingreso real y demanda efectiva, la plena utilización de los recursos mundiales y el aumento de la producción y el intercambio de productos”. (13)

Si se examina la realidad internacional de las negociaciones comerciales, se desprende que el GATT no está edificado sobre fundamentos basados en la teoría económica que coincide en las bondades del libre comercio. Esto no implica que no tenga principios; el problema es que la teoría subyacente poco tiene que ver con esas creencias. Como afirma Paul Krugman,(14) “para comprender el sentido de las negociaciones comerciales internacionales, se necesita recordar tres reglas acerca de los objetivos de la negociación para los gobiernos:

1. Las exportaciones son buenas;
2. Las importaciones son malas;
3. Manteniéndose iguales las restantes circunstancias, un incremento equivalente en importaciones y exportaciones es bueno.

En otras palabras, el pensamiento del GATT es claramente mercantilista. Es mercantilista en cuanto presume que cada país, actuando por sí solo, preferiría subsidiar sus exportaciones y restringir sus importaciones. Pero es en cuanto reconoce que eso es destructivo si todos lo hacen, que considera que sería bueno si cada uno acuerda expandir el comercio aceptando las exportaciones de los otros”. Pero, como ya se mencionó, ningún economista podría estar de acuerdo con estos principios. El punto es conseguir a través del comercio bienes útiles de otros países, esto es, importaciones, que son un beneficio y no un costo, pues nos permiten satisfacer nuestras necesidades; la desafortunada necesidad de enviar a esos otros países cosas útiles como

contrarreembolso, es decir, exportaciones, es el costo necesario que debemos pagar para obtener esos bienes.

Por otro lado, y como también aclara Krugmann, “la teoría económica convencional argumenta que el libre comercio es la mejor política *unilateral*, sin importar si los otros países hacen lo mismo. Esto es, la teoría convencional no necesita justificar el libre comercio en el contexto de los acuerdos internacionales.

En efecto, el pensamiento del GATT ve el problema de la política comercial como un dilema del prisionero: individualmente, los países tienen un incentivo para ser proteccionistas, pero colectivamente, se benefician del libre comercio. La teoría económica no está de acuerdo. Asegura que está en el interés unilateral de los países ser librecambistas; como lo dijo Bastiat, ser proteccionistas porque otros países lo son es bloquear los propios puertos porque otros países tienen costas rocosas”.

De cualquier modo, más allá de que la concepción implícita del GATT sea un sinsentido para los economistas, refleja la estructura de las negociaciones en el mundo comercial actual. Aunque se proclame el libre comercio, las negociaciones están dadas en términos de concesiones (la táctica es que las presiones de los proteccionistas se balanceen con las de aquellos que quieren obtener nuevos mercados y esto vaya llevando a un marco más abierto), lo cual ha retrasado el proceso de liberalización y, por otro lado, se le otorga a los países la posibilidad de aplicar medidas restrictivas al comercio en circunstancias particulares de balance de pagos o nivel de actividad.

Es cierto que muy probablemente uno no pueda encontrar conexiones comprobables entre la filosofía del GATT y la tradición mercantilista, aunque de hecho las encuentre. Dentro de las razones que pueden explicar entonces el porqué de esta filosofía, por ejemplo, según Krugmann, está la de que captura las realidades básicas del proceso político:

“La política comercial es la política de los detalles. Solamente una pequeña fracción del electorado de los Estados Unidos conoce que tenemos una cuota de importación para el azúcar. Lo que Mancur Olson (1965) nos enseñó es que en tales circunstancias no deberíamos esperar que la política gubernamental refleje cualquier definición razonable del interés público. La presión política es un bien público y tiende a ser ofrecida en provecho de grupos pequeños y bien organizados. En el caso de la política comercial, con pocas excepciones, esto significa *productores*, productores de bienes exportables y productores de bienes que compiten con las importaciones. Los consumidores, quienes se habrían beneficiado con importaciones baratas, o con los menores precios que prevalecerían si las empresas no fueran subsidiadas para proveer bienes a los extranjeros más que a ellos mismos, cuentan muy poco”. (15)

3.1. Los principios del acuerdo

El acuerdo se basa en unos pocos principios fundamentales que enmarcan las deliberaciones multilaterales.

1. Principio de no discriminación (o cláusula de nación más favorecida - NMF): “Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad que haya concedido una parte contratante a cualquier producto procedente de otro país o destinado a él se considera inmediata e incondicionalmente extendido a todo producto similar procedente de los territorios de las demás partes contratantes o destinado a ella”. (16)

Esto quiere decir que el trato que un país A otorga a un producto procedente o destinado a un país B debe aplicarse inmediatamente a productos similares comercializados con terceros países. La extensión de este principio lleva a otra norma derivada del mismo referente al “trato nacional” por la cual el trato reglamentario y tributario aplicado sobre los productos importados debe ser el mismo que se da a los productos de fabricación nacional.

2. Principios de reciprocidad: Se entiende que las concesiones arancelarias otorgadas por un país A a un país B deben ser correspondidas por concesiones equivalentes del país B al país A. Luego, mediante la aplicación del principio de no discriminación, dichas concesiones se extenderían al resto de los países firmantes del acuerdo.

3. Ventaja mutua: Este principio deriva del principio anterior y sostiene que las concesiones mutuamente otorgadas deben ser mutuamente ventajosas, en el sentido de que tengan interés económico para las partes.”Estas concesiones se depositan en el GATT y a partir de ese momento se considera que están ‘consolidadas’, es decir que los países se comprometen a aplicarlas sin discriminación a todas las transacciones que de allí en más se efectúen.” (17)

De cualquier modo, las sucesivas negociaciones, y ciertas reticencias de los países a reformar sus políticas, obligaron a introducir relevantes mecanismos de excepción, cláusulas especiales y demás instrumentos que desvirtuaron la aplicación de los principios nombrados.

En primer lugar, debido a la contradicción existente entre las legislaciones nacionales y las normas del acuerdo, se concedió una excepción a la aplicación de estas últimas toda vez que entraran en colisión con las leyes existentes en dichos países.

Luego, a mediados de los sesenta, con el pretexto de incorporar a los países en desarrollo al ámbito de las discusiones multilaterales, se les otorgó una serie de privilegios que lejos de aumentar el comercio de esos países exacerbó el proteccionismo y las distorsiones domésticas.

En efecto, a través de la CEPAL, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otras iniciativas autónomas de los países en desarrollo, comenzó a tomar un impulso considerable la idea de que “no era adecuado para combatir el subdesarrollo otorgar un tratamiento igualitario para situaciones desiguales”.(18) Las dudas apuntaban al principio de nación más favorecida.

Las sucesivas ruedas de negociaciones van incorporando paulatinamente concesiones provenientes de los países desarrollados a los países en desarrollo. Entre las más importantes encontramos:

a) Se incorpora al acuerdo general la sección IV, que relativiza el principio de nación más favorecida considerado en el artículo primero de manera absoluta e integral (salvo en el caso de uniones aduaneras, zonas de libre comercio y mercados comunes). La interpretación de la nueva sección sugiere que un tratamiento beneficioso para un país desarrollado no tiene por qué serlo para un país en desarrollo.

b) Sistema Generalizado de Preferencias (SGP): En 1972, el GATT aprueba el otorgamiento por los países industriales de un trato arancelario preferencial para algunas exportaciones de los países en desarrollo, además de China, Taiwán, Hong Kong, Israel, Turquía y Rumania. Felipe A. M. de la Balze comenta que:

“Se trata de ‘preferencias’, porque son ventajas sobre los mismos productos procedentes de otros países; son ‘generalizadas’ porque se otorgan no discriminatoriamente a casi todo el universo de países en desarrollo; y son unilaterales y no recíprocas, porque se otorgan discrecionalmente, sin negociación, y los beneficiarios no están obligados a realizar concesiones en compensación por los beneficios arancelarios recibidos”. (19)

Claramente el SGP constituye una excepción de los principios de nación más favorecida y no reciprocidad. Si bien muchos países han otorgado este tipo de preferencias (Estados Unidos, Japón, la CE, Canadá, Suiza, Noruega, Austria, Nueva Zelanda y Australia), en muchos casos éstas se encuentran distorsionadas por cupos y cuotas de importación negociados políticamente con los países beneficiarios.

Éste es uno de los puntos donde se desnuda la cosmovisión mercantilista del GATT. Se considera que los países desarrollados están otorgando un “beneficio” a los países en desarrollo a cambio de “nada”, debido a la no reciprocidad.

En realidad el SGP es una tímida y fragmentada manera que tienen los países desarrollados de aplicar una política externa de apertura que tienda a una eficiente asignación de recursos.(20) Como venimos argumentando en este trabajo, no es perjudicial para ninguna de las partes comerciar sin distorsiones arancelarias o paraarancelarias.

c) Regla del principal proveedor: Mediante “la cual un país puede exigir concesiones arancelarias a otro país en un producto sólo si es el principal proveedor de ese producto. Pero el país al que se le pide la concesión puede rehusarse a negociar ese producto”.(21)

d) Principio de no reciprocidad: Por el cual se les permite a los países en desarrollo no otorgar concesiones recíprocas a las recibidas por los países desarrollados. Este es uno de los motivos por los cuales los países en desarrollo mantienen casi en su totalidad economías cerradas, sin competencia, perpetuando la situación de menor desarrollo relativo. Además de la inclinación al proteccionismo, se le suma un muy débil compromiso internacional para la apertura.

e) Cláusulas de salvaguardia, industrias incipientes, balance de pagos: Por último, la reforma de 1965 permite a los países en desarrollo aplicar cláusulas de salvaguardia

(elevar aranceles o cuotas a la importación) en caso de que notables aumentos de las importaciones afecten a los mercados. Asimismo, se les permite aplicar restricciones cuantitativas a la importación para proteger industrias incipientes y se los autoriza a no aceptar compromisos tales que afecten el balance de pagos y la actividad económica doméstica de los países en desarrollo.

Lejos de proteger las economías domésticas, estas concesiones han avalado el andamiaje proteccionista que los países en desarrollo mayoritariamente han utilizado para cerrar sus economías.

Estas concesiones tuvieron una consecuencia no deseada. En lugar de ampliar el comercio y eliminar distorsiones, los países subdesarrollados continuaron sus políticas de autarquía y proteccionismo, pero ahora al amparo del acuerdo multilateral.

3.2. La evolución del acuerdo

Inicialmente adhirieron al GATT 23 países, entre los que no figuraba la Argentina, que por entonces mantenía una política comercial renuente al multilateralismo.

Actualmente el GATT se compone de 107 países que representan el 90% del comercio mundial. China y varios países del ex bloque comunista están gestionando su ingreso al GATT.

Desde 1947 hasta la fecha se han desarrollado ocho “rondas de negociaciones” multilaterales, con los siguientes resultados: (22)

1. Ginebra, Suiza, 1947.

2. Ancey, Francia, 1949 y 3. Torquay, Inglaterra, 1950/51 (en las cuales fueron consideradas las concesiones mutuas que realizarían países interesados en incorporarse al acuerdo).

4. Ginebra, 1955 (tuvieron lugar las primeras negociaciones tarifarias con modestos resultados sobre el elevado nivel arancelario vigente).

5. Ginebra, Ronda Dillon, 1960-61: La firma del Tratado de Roma en 1957 (constitutivo de la Comunidad Económica Europea) debía ser consultada con los restantes miembros del AG. El AG, en su artículo XXIV, determinaba la necesidad de someter a la consideración de las partes este tipo de acuerdo y compensar con terceros países los eventuales aumentos de tarifas.

6. Ginebra, Ronda Kennedy, 1964-67: En esta rueda se sucedieron acontecimientos importantes:

-Importantes reducciones arancelarias, en particular para los productos industriales.

-Se negocia, pero sin éxito, un comercio más abierto para los productos agrícolas.

-Se amplían las negociaciones hacia las cuestiones no tarifarias, como los obstáculos al comercio.

-Se incorpora el sistema de reducciones lineales de aranceles, que sería ampliamente utilizado en las negociaciones posteriores.

-Tratamiento favorable para los países en desarrollo (incorporación de la Parte IV, ya comentada).

7. Tokio, Ronda Tokio, 1973-1979: Esta ronda surge a partir de hechos importantes en el orden económico internacional. La declaración de la no convertibilidad del dólar en 1971, la crisis del petróleo en 1973 y el agotamiento del sistema monetario de Bretton Woods. En el transcurso de estas negociaciones se avanzó en la reducción de aranceles, así como también en el tratamiento de productos específicos como la carne bovina, los lácteos y las aeronaves civiles. Nuevamente se hicieron acuerdos sobre el tratamiento favorable a los países en desarrollo, medidas de salvaguardia y medidas comerciales con fines de balance de pagos.

8. Ginebra, Ronda Uruguay, 1986-...: Esta rueda, que trataremos en detalle más adelante, trata de tres grandes áreas de negociación que cubren 15 temas diferentes: acceso a los mercados (reducción arancelaria), reglas de competencia y temas nuevos (servicios, propiedad intelectual, etcétera).

3.3. Los resultados del acuerdo

A fines de la década del '40 el nivel promedio de aranceles entre países industriales era de 50%, en tanto que cuando finaliza la Ronda Tokio, en 1980, ese nivel rondaba el 5% (eran particularmente bajos los niveles arancelarios de Estados Unidos, 4,9%, la CEE, 6%, y Japón, 5,4%).

No obstante, constituye una exagerada simplificación atribuir las reducciones arancelarias exclusivamente a las negociaciones multilaterales. En ese período, muchos gobiernos han abierto sus economías en forma autónoma, básicamente condicionados por la necesidad de asignar con más eficiencia sus recursos, recuperar competitividad y eliminar privilegios sectoriales, y por las distorsiones domésticas que generan las restricciones a la competencia.

El volumen del comercio mundial aumentó notablemente en el período de vigencia del acuerdo. El comercio creció de 124 mil trillones de dólares a 3.300 miles de millones de dólares, representando un aumento en términos reales del 625%.

Nuevamente el nexo causal entre las negociaciones multilaterales y el aumento del comercio es difuso. No podemos afirmar categóricamente que el GATT haya sido la causa exclusiva del mayor comercio mundial. Ese incremento también se origina en la mayor competencia interna, la caída de los costos de transacción internacional, los cambios en las demandas de los consumidores, los crecientes niveles de ingreso, entre otras razones. Más aun, el mayor crecimiento per cápita del comercio exterior se produjo desde el Congreso de Viena hasta la Primera Guerra mundial, período en el cual los aranceles eran prácticamente inexistentes, el sistema monetario se basaba en el patrón oro y no existía tal cosa como pasaportes para las personas.

Por otro lado, las restricciones a la libre movilidad de bienes y recursos han seguido siendo un común denominador de los gobiernos modernos. Si bien el instrumento arancelario tiene en la actualidad menor importancia relativa como medida de protección

comercial, han aparecido otros instrumentos que alteran los precios relativos y por lo tanto la asignación de recursos.

El “nuevo proteccionismo”, como se lo denominó recientemente, consiste en la utilización de herramientas diferentes de las tarifas para beneficiar a los productores domésticos resguardándolos de la competencia internacional.(23)

Las barreras no arancelarias más difundidas son:

1. Restricciones cuantitativas: Cuotas, prohibición de importaciones, autorizaciones discrecionales a la importación,(24) acuerdos voluntarios de exportación.
2. Restricciones basadas en los precios: Precios mínimos, aranceles variables, acuerdos voluntarios de precios, derechos antidumping y compensatorios.
3. Medidas de control sanitario.
4. Medidas tarifarias: Aranceles aplicados a las importaciones que exceden un cupo determinado.

Al respecto sostiene Susana Szapiro: (25)

“En realidad, las barreras no tarifarias son innumerables y al respecto se afirma que ‘están limitadas por la imaginación de los intereses económicos que las demandan y los abogados que las diseñan’. Las restricciones que se imponen a través de innumerables pruebas de control de calidad, requisitos de envasado, etiquetado, leyes de compra nacional, etc., constituyen también obstáculos importantes al comercio”.

Un estudio del Banco Mundial (1985) sostiene que el 27% de las importaciones (de los 16 países más industrializados) están afectadas por barreras no arancelarias. Para los Estados Unidos esa proporción es de 43%, para la CEE 22% y para Japón 12%. Los sectores más afectados son los combustibles, la agricultura, los textiles, la siderurgia y el sector automotor.

El GATT, como mecanismo multilateral de liberación del comercio, reaccionó tímida y tardíamente. Recién en la octava rueda (la Ronda Uruguay) de negociaciones se inicia un serio esfuerzo de reducir las barreras no arancelarias.

3.4. La Ronda Uruguay

La Ronda Uruguay, además de los controvertidos puntos que intenta resolver, se desarrolla en medio de la aparición de bloques comerciales y del resurgimiento de las prácticas proteccionistas que ponen en duda la efectividad del GATT como mecanismo de apertura del comercio.

Asimismo, la situación económica mundial de principios de los ochenta le otorga una relevancia adicional; la recesión del período 1979-1982, la crisis de la deuda latinoamericana, la reinserción al comercio del ex bloque comunista, constituyen un marco más que conflictivo para la nueva ronda de negociaciones.

Si bien inicialmente las rondas durarían cuatro años, ante la falta de acuerdo en puntos centrales, como el agrícola, las negociaciones aún no han concluido.

Estas son coordinadas por el Comité de Negociaciones Comerciales (CMC) que en 1987 adoptó la estructura y los planes de negociación de todos los temas a tratar y estableció un Grupo de Negociación de Mercancías (GNM) encargado de coordinar las negociaciones de catorce temas y un Grupo de Negociación de Servicios (GNS).

Los temas en discusión (entendiendo que no se trata de compartimientos estancos sino que están en fluida interconexión) son los siguientes:

1. Aranceles: En el proceso de reducción arancelaria, se pretende alcanzar una reducción del 33% sobre el nivel vigente en 1986.

2. Medidas no arancelarias: Se refiere al acceso a los mercados y está ampliamente relacionado con el grupo agrícola, textil, productos tropicales y recursos naturales. El objetivo inicial de la rueda consistía en “reducir o eliminar las medidas no arancelarias, incluyendo las restricciones cuantitativas”.(26)

3. Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales: La intención de la ronda es liberalizar el comercio de dichos productos.

4. Textiles y vestido: El comercio textil está fuertemente regulado por trabas arancelarias, así como por cuotas y cupos de importación. La propuesta, con grandes posibilidades de acuerdo, consiste en la eliminación paulatina (10 años) del acuerdo multifibras que implica la cuotificación del comercio, para ir reduciendo las trabas no arancelarias que afectan al sector.

5. Agricultura: Es el punto más conflictivo de las negociaciones. Trata del comercio de productos agropecuarios, que tradicionalmente es el mercado más protegido por casi todos los países del mundo. Es la primera vez que la cuestión agrícola es tratada de manera abarcadora desde que se conformó el GATT en 1947.

La protección a los productores agropecuarios en los países de la OCDE equivale al 45% del ingreso efectivo (medido por el índice PSE (27)). Asimismo, el total de transferencias asociadas con políticas agrícolas, también para los países de la OCDE, fue de 306 mil millones de dólares en 1990, mientras que en 1991 ese monto trepó a 320 mil millones de dólares.(28)

Las consecuencias fiscales de estas transferencias obligaron a un replanteo de las políticas agrícolas (particularmente en los Estados Unidos). Por otra parte, las distorsiones de precios internacionales y las pérdidas de mercados movilizaron a los integrantes del Grupo Cairns (29) a presionar por la liberalización del comercio agrícola; la CEE y Japón, si bien en moderados procesos de reformas en los subsidios agrícolas, parecen ponderar más los intereses de los productores (con mayor poder político) que los de los consumidores locales.

Los objetivos de la ronda apuntaban a mejorar el acceso a los mercados y reducir las medidas que tienen efectos negativos sobre el comercio agrícola, como los subsidios y las barreras fitosanitarias.

6. Productos tropicales: Al igual que en el grupo de los productos obtenidos de recursos naturales, se intenta liberalizar el comercio de los productos naturales y sus manufacturas.

7. Artículos del acuerdo general: Consiste en revisar el articulado del acuerdo en función de requerimientos de los países interesados.

8. Acuerdos convenidos en la Ronda Tokio: “Mejorar, clarificar o ampliar, según proceda, los acuerdos de la Ronda Tokio”.(30)

9. Salvaguardias: Se trata de llegar a un régimen único de salvaguardias, es decir, de aquellas medidas de protección eventuales a las que los países pueden acceder en caso de “daño grave” o “amenaza de daño grave” proveniente de un aumento en las importaciones. Los temas en discusión son los límites de tiempo de tales medidas, el tipo de medidas a aplicar y la eliminación del compromiso de compensación.

10. Subvenciones y medidas compensatorias: Las negociaciones giran en torno a una clasificación de los subsidios permitidos, recurribles y prohibidos.

11. Propiedad intelectual: El objetivo inicial de la rueda era “clarificar las cláusulas del GATT y elaborar nuevas reglas y disciplinas, con miras a promover la protección de los derechos de propiedad intelectual y al mismo tiempo evitar que estos derechos se transformen en obstáculos al comercio”.(31)

12. Inversiones relacionadas con el comercio: Examen de los artículos relativos a la inversión vinculados con las importaciones y la utilización de insumos nacionales.

13. Solución de diferencias: Se intenta fortalecer las normas del mecanismo de solución de controversias.

14. Funcionamiento del sistema del GATT: Implica otorgar al GATT un mayor vigor y paulatinamente mayores capacidades de control de las políticas comerciales.

15. Servicios: El comercio internacional del sector servicios se incrementó de manera espectacular en los últimos veinte años. En 1970 el comercio mundial de servicios alcanzaba los 70.000 millones de dólares, en tanto que en 1989 ese monto ascendía a 680.000 millones de dólares, lo que representaba el 18% del comercio total mundial. Uno de los objetivos de la presente ronda es establecer un marco de principios y reglas para el comercio de servicios. Los “progresos” en el sector consistieron en la extensión de la cláusula de nación más favorecida (NMF) y un mejoramiento en el acceso efectivo a los mercados.(32)

La Ronda Uruguay se encuentra estancada debido a la falta de definición política en temas centrales como la cuestión agrícola, básicamente por la oposición de la Comunidad Económica a la eliminación de subsidios, y el sector servicios. Es que justamente las rebajas arancelarias y la eliminación de trabas al comercio, bajo el esquema del GATT, se encuentran condicionadas por las decisiones políticas de terceros países.

4. El nacimiento de los bloques

A mediados de los setenta, la crisis del petróleo, la recesión y las elevadas tasas de inflación dieron cabida a un renovado impulso proteccionista. Según los gobiernos,

guiados por concepciones mercantilistas, resultaba “necesario” proteger industrias para fomentar el empleo. Se trata de un “nuevo proteccionismo”, pues asume instrumentos diferentes de los aranceles. Susana Szapiro sostiene:

“El nuevo proteccionismo se distingue por utilizar instrumentos diferentes a las tarifas. Los principales mecanismos son los subsidios domésticos, restricciones voluntarias a la exportación y barreras no tarifarias a la importación; éstos suelen concentrarse en los mismos productos en diferentes países industriales: textiles, acero, electrónica, automóviles, construcciones navales, calzado, etcétera”.(33)

El sistema del GATT no ha constituido un freno eficaz para evitar estos rebrotes proteccionistas. De hecho, reaccionó tarde y de manera poco contundente. La actual rueda de negociaciones (Ronda Uruguay) trata estos temas que llevan más de dos décadas de vigencia creciente. Incluso existe un marcado pesimismo acerca de la solución que se va a adoptar. Es muy probable que la eliminación proyectada de barreras no arancelarias sea gradual (10 años), como sucede con la eliminación del acuerdo multifibras.

Incluso, como explica Roger Kerr, los principios subyacentes del GATT tienen gran responsabilidad en este rebrote:

“Mucho esfuerzo se ha dedicado en los últimos años a lamentar el resurgimiento del proteccionismo y el fracaso de los gobiernos para adherirse a las reglas del GATT. Con mucho menos frecuencia se ha notado que tales tendencias han sido motivadas o facilitadas por los fundamentos de las mismas reglas y por el fracaso de desarrollar el tipo de ambiente en la opinión pública que prevalecía en la segunda mitad del siglo XIX cuando, en ausencia de alguna estructura de comercio mundial, el régimen liberal de comercio internacional era respetado”.(34)

Ante este panorama, muchos países han reeditado proyectos integracionistas. La sensación de agotamiento de las rondas multilaterales, la necesidad de ampliar mercados y de obtener soluciones rápidas para desequilibrios comerciales y factores políticos han determinado que a partir de la década del sesenta comenzaran a surgir distintas zonas de libre comercio e integración.

El “regionalismo” tiene dos acepciones. Una considera que los países se unen en zonas de libre comercio y llevan a cabo uniones económicas de modo de facilitar el acceso a los mercados de los países miembros para evitar las indefiniciones y las demoras de la apertura multilateral. En este caso el regionalismo es visto como una “plataforma” para que los miembros aumenten su competitividad (mediante el mercado ampliado y la eliminación de restricciones) y se integren más rápidamente en el mercado internacional. En otras palabras, el regionalismo es visto como un escalón previo para un comercio internacional abierto.

El otro modelo de integración supone que los países miembros forman un mercado cerrado a través de fuertes barreras al comercio con terceros países. Se trata de un libre comercio bilateral “negociado” y recíproco, es decir, que los mercados del país vecino se abren si mi país hace lo propio. Estos esquemas suelen ser muy rígidos con respecto a la

competencia externa y fuertemente dependientes de las iniciativas políticas, más que de las privadas.

El común denominador de estos bloques es la preferencia arancelaria (generalmente arancel cero) entre los estados miembros, en tanto que algunos también prevén la adopción de aranceles comunes para terceros países y la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales.

4.1. Los tratados como opción de segundo mejor

La teoría económica ha demostrado acabadamente que la mejor posición respecto del comercio internacional es el libre comercio. Se asume que si bien las prácticas proteccionistas pueden ayudar a los sectores efectivamente protegidos, perjudican al resto de la sociedad debido a mayores costos y notables pérdidas de la eficiencia.

La aparición de zonas de libre comercio y bloques de integración económica es, en este sentido, defendida como una opción de “segundo mejor” (básicamente los trabajos de Lipsey y Lancaster, Meade y Johnson entre otros), ante la imposibilidad de lograr un marco multilateral completamente abierto.

El argumento subyacente sostiene que las asociaciones bilaterales y regionales de comercio permiten mejorar la eficiencia económica a través de las rebajas arancelarias y el mayor acceso a los mercados porque hacen posible una mejora relativa en la asignación de recursos dentro de los países que se asocian y ganar economías de escala en la producción. *“El libre comercio maximiza el bienestar mundial; una unión aduanera reduce tarifas y es, en consecuencia, un movimiento hacia el libre comercio; una unión aduanera aumentará, por lo tanto, el bienestar de la sociedad aun cuando no la lleve a un nivel máximo de bienestar.”*(35) Otro argumento sigue el razonamiento de Mancur Olson(36) en el sentido de que los efectos del proteccionismo sobre la eficiencia de la economía son menores cuanto mayor es el tamaño de la jurisdicción alrededor de la cual se levantan las tarifas u otras restricciones. Esto es, aun cuando las uniones aduaneras impongan tarifas discriminatorias contra terceros países, dado el mayor tamaño del mercado hay una ganancia en eficiencia, que será mayor cuanto más amplio sea ese mercado, porque incluso sin tarifas externas, gran parte de sus compras las realizaría de todos modos internamente. Así, el paso desde países individuales a un bloque de integración genera un crecimiento en el comercio y en la economía en su conjunto.

Sin embargo, la principal crítica a las asociaciones comerciales o uniones aduaneras, desarrollada en principio por Jacob Viner, sostiene que, si bien el tratado crea comercio, en cuanto se reemplaza producción nacional por importaciones provenientes de los países socios (según vimos en el párrafo anterior), también hay un efecto de desviación de comercio. Esto es, ciertos bienes que antes de la creación de la zona de libre comercio se importaban de terceros países, ahora, como consecuencia de las preferencias arancelarias, comienzan a importarse de otros países miembros. En este caso, se están sustituyendo importaciones producidas eficientemente por importaciones provenientes de la zona de libre comercio producidas a costos relativamente más altos.

En este sentido, las discusiones sobre las ventajas o desventajas de los bloques en general se concentran en comparar los efectos de la creación de comercio con los efectos de la desviación de comercio. Se sostiene así que la firma de un tratado de asociación comercial (o integración económica) resulta beneficiosa para el país cuando la creación de comercio -debido a la sustitución de la producción doméstica por importaciones provenientes de países socios- supera a la desviación de comercio que surge de sustituir importaciones del resto del mundo por importaciones de los países miembros. Incluso se realizan ejercicios teóricos partiendo de niveles tarifarios diferentes para mostrar cuándo el efecto creación es mayor o no que el efecto desviación o cuál es el nivel de la tarifa externa que minimiza los efectos de la desviación.

Sin embargo, no sólo cabe tener en cuenta que siempre existe algún nivel de desviación -lo que implica una pérdida de eficiencia- sino que, si la comparación se hace, no en términos de los niveles de protección actuales sino en relación con una posible situación de apertura unilateral, el efecto desviación de comercio provocado por un bloque regional es muy relevante.

Por otra parte, esas comparaciones olvidan el componente esencialmente dinámico de la economía. Esto es, si bien las preferencias arancelarias entre los miembros pueden no provocar hoy una particular desviación de comercio en algunos productos, dada la estructura actual del mercado, sí podrían implicar una desviación de comercio en el futuro, si un país no miembro mejorara su competitividad y nos pudiera proveer tal producto en mejores condiciones.

Teniendo en cuenta el efecto desviación de comercio, los acuerdos regionales se defienden aludiendo a la característica de “socios naturales” que tendrían las partes por su cercanía geográfica, con lo cual la desviación sería mínima, porque gran parte del comercio se da entre esos países incluso antes del acuerdo.

Según Paul Krugmann, por ejemplo:

“Si los bloques comerciales se forman, no con miembros arbitrarios, sino entre países que serían de cualquier manera los principales mercados del otro, es menos probable que la consolidación del mundo en un número limitado de tales bloques sea dañina.

Si los costos de transporte y comunicación conducen a una fuerte tendencia de los países a comerciar con sus vecinos, y si las áreas de libre comercio se forman entre esos vecinos, entonces la probabilidad de que la consolidación en unos pocos grandes bloques comerciales reduzca el bienestar de la sociedad es mucho menor [...]”. (37)

Sin embargo, la geografía no es hoy tan determinante de las regiones comerciales “naturales” como lo era en el pasado. Con el avance de la tecnología, los costos de transporte y comunicaciones ya no son tan centrales para la estructura del comercio. Como sugiere Fred Bergsten: (38) “El impacto de la geografía en el comercio ha declinado en forma espectacular en las últimas décadas. La cercanía geográfica ha dejado de ser central para los patrones de comercio. Por ejemplo, el comercio de los Estados

Unidos es mucho más fluido con Corea y Taiwán -socios comerciales no naturales desde el punto de vista de Krugmann- que con Brasil y Argentina, aun ajustándolo por los diferentes tamaños de las economías respectivas.

[...] La lección es que la liberación comercial de los Estados Unidos sobre la base de un acuerdo regional generaría casi certeramente mucho más comercio con países no competitivos que con proveedores eficientes. El bienestar económico sería reducido en la medida en que las actuales importaciones (producidas eficientemente) sean sustituidas por importaciones producidas menos eficientemente. Por ejemplo, los Estados Unidos ya han aumentado en forma unilateral la participación de México en su cuota de importación de textiles reduciendo una cantidad similar de las cuotas de Hong Kong y otros proveedores asiáticos. Como estos últimos son considerablemente más eficientes, el cambio incluso ha aumentado los costos al bienestar que las cuotas en la industria textil producen sobre la economía norteamericana”.

Esto también lo destaca Allan Meltzer:(39) “Europa Occidental y Japón compran y venden una diferente combinación de bienes y servicios a los Estados Unidos que a Latinoamérica. Latinoamérica no puede ofrecer bienes de consumo durables y autos a los Estados Unidos en forma competitiva, y los Estados Unidos no tienen una ventaja comparativa para producir y ofrecer muchos de los bienes que los latinoamericanos le compran a Europa y Asia. Lo mismo sería válido para un bloque asiático que sustituyera el comercio que Japón realiza con los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Una variación en la estructura de comercio pasando de un mercado global a un sistema de bloques regionales cambiaría las demandas en una dirección desfavorable para explotar las ventajas comparativas de los países”.

Por otra parte, la noción de socio “natural”, y más aun cuando se hace sobre la base de elementos geográficos, olvida nuevamente el componente dinámico de la economía. Quienes hoy pueden tener el flujo de comercio más importante con un determinado país pueden perder esa condición de un momento a otro, dados los cambios en las preferencias de los consumidores y en la tecnología, que generan ventajas competitivas donde hoy no se verifican. Pero la idea es también nociva para el incremento del comercio multilateral, por cuanto lleva a prescribir que se deben dejar de lado los convenios con países distantes, dando origen a uniones aduaneras o tratados de libre comercio más exclusivos y menos abiertos a nuevos miembros.

La desviación de comercio, por otro lado, puede incluso no sólo ser la consecuencia de las zonas de libre comercio, sino un objetivo en sí misma. Esto es, una unión aduanera puede ser incluso deseable para los gobiernos si conduce a una desviación de comercio, porque precisamente esta desviación implica mayores exportaciones de un país hacia el nuevo socio, debido a que por la preferencia arancelaria puede desplazar a otros competidores, y viceversa. Naturalmente, esta supuesta “ganancia” no sólo se obtiene a expensas de los restantes países sino de los consumidores de cada país socio, y responde a la concepción mercantilista de los gobiernos participantes.

En definitiva, la discriminación impuesta por el acuerdo constituye una ineficiencia para el país, dado que priva a sus consumidores de poder acceder a bienes más baratos y a mejores precios. A su turno, esto redundará en una pérdida de competitividad

internacional de las empresas, dados los mayores costos de las materias primas y los bienes de capital.

Otro argumento que se alza a favor de los acuerdos regionales es que éstos podrían acelerar el camino hacia el libre comercio. Sostiene Rudiger Dornbusch:

“El regionalismo ofrece la oportunidad de más comercio dentro de la región, aunque posiblemente con algún grado de desviación de comercio. Todo ello es enteramente compatible con el GATT. La perspectiva regional no necesariamente causa guerras comerciales entre los bloques competitivos. Por el contrario, puede ser una buena manera de lograr la liberalización multilateral. [...] El sistema multilateral y la Ronda Uruguay son importantes y no deberían ser abandonados o arriesgados. Pero el multilateralismo se mueve a un paso muy lento; la integración regional puede abrir economías más amplia y rápidamente”. (40)

Sin embargo, no sólo no hay argumentos fuertes para sostener esta hipótesis, sino que también podría argumentarse lo contrario. (“La integración regional puede presentar uno de dos resultados posibles: puede detenerse, creando un nuevo equilibrio con intereses que se movilizan políticamente para proteger sus nuevas posiciones, o puede continuar avanzando.” (41)) Las cláusulas para el ingreso de nuevos miembros dejan ver, en alguna medida, cómo pretende resultar el proceso iniciado. Por un lado, no debe olvidarse que muchas veces los acuerdos preferenciales son conducidos por intereses que buscan un acceso privilegiado a los mercados (y en este sentido la desviación del comercio desde terceros países se convierte en un objetivo en sí misma) y presionarán contra toda expansión del tratado que incluya a los proveedores más eficientes que han desplazado gracias a las preferencias. Lo que el profesor Bhagwati llama el “síndrome *Éstos son nuestros mercados*”. Por otro lado, la expansión o no de los acuerdos para incluir a otros países depende en gran medida de la voluntad de los gobiernos. Y una reacción posible -teniendo en cuenta la influencia de las ideas mercantilistas- es que los gobiernos creen que el mercado ya es ahora lo suficientemente amplio, lo que permite una mejora relativa en la asignación de recursos y en el aprovechamiento de economías de escala, y se conformen con ello, creando simplemente mercados protegidos más extensos. Lo que Bhagwati llamaría el “síndrome *Nuestro mercado es suficientemente grande*”.(42)

Otro argumento que se esgrime en favor de los acuerdos de integración comercial es la posibilidad de que éstos disminuyan el poder de los grupos de presión locales, que se oponen a la apertura económica.

Por ejemplo, Mancur Olson sugiere en este sentido:

“Si las dificultades de la acción colectiva hacen que ésta surja sólo lentamente, y es también cierto que los grupos de interés particulares encaran incentivos perversos que trabajan contra la eficiencia económica (y, por razones para las cuales no hay espacio para extenderse aquí, también contra la innovación y el crecimiento), entonces podemos entender lo que sucede

cuando se forma una integración jurisdiccional. La creación de un mercado mucho más grande y que abarca una mayor jurisdicción, que determina al menos algunos aspectos de la política económica, anulará muchas de las coaliciones existentes, y pasará algún tiempo antes de que se formen otras nuevas; por lo tanto, por un tiempo puede haber un crecimiento económico excepcionalmente rápido". (43)

Pero, como el mismo autor lo advierte, esos grupos surgirán nuevamente, esta vez en una escala conveniente para hacer *lobbying* dado el nuevo tamaño de las jurisdicciones y los mercados comprendidos en los acuerdos de integración. Sólo se trataría entonces, para él, de una cuestión de tiempo.

Por otro lado, si bien las decisiones de política comercial no responden ya a un solo gobierno sino a dos o más, los grupos de presión pueden coordinar sus acciones más allá de las fronteras, para protegerse de la competencia de terceros países, y pueden ser incluso más fuertes que antes. La experiencia basada en los acuerdos de complementación o de integración sectoriales, que en general acompañan los intentos de integración regional, apuntan a señalar este problema, mostrando que, en definitiva, las empresas se pondrán de acuerdo, distribuyendo mercados, políticas de precios, especializaciones, etcétera, presionando por restricciones o tarifas externas más altas.

Finalmente, estas consideraciones sobre la mayor o menor fuerza relativa de los grupos de presión se vinculan también con otro argumento levantado en favor de los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras en el sentido de que, dados los compromisos internacionales asumidos, ellos serían un ancla que evitaría el retroceso a políticas más proteccionistas. Sin embargo, este supuesto beneficio de limitar la capacidad de acción de las autoridades económicas locales depende del punto de partida. Esto es, si partimos de una economía completamente desregulada y con un arancel externo muy bajo, puede ser beneficioso en este sentido. Pero si no lo es, y más aún, si la misma firma del tratado implica costos de eficiencia para el país, el ancla sería perjudicial en tanto limitaría el avance en aquella dirección.

4.2. Distintas formas de regionalismo

Los acuerdos regionales pueden clasificarse según el grado de integración entre las economías participantes y la complejidad de los instrumentos utilizados para facilitar el proceso. Los tipos de acuerdos de asociación comercial se clasifican en: (44)

a) Acuerdos de comercio preferencial: Es el caso en el cual un país aplicará aranceles inferiores a las importaciones procedentes de los miembros del acuerdo. Las políticas comerciales frente a terceros países son fijadas por cada país miembro de manera independiente.

b) Zona de libre comercio (ZLC): Los miembros eliminan completamente los aranceles para los integrantes del grupo, pero mantienen sus respectivas políticas comerciales con terceros países.

c) Uniones aduaneras: Son similares a las anteriores pero con una política externa común.

d) Mercados comunes: Son uniones aduaneras donde los países miembros eliminan no sólo las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes sino también al movimiento de mano de obra y capitales.

e) Uniones económicas: Son mercados comunes, pero con armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los países miembros.

Estas formas de integración están presentes en las numerosas experiencias ensayadas por casi todos los países del mundo en los últimos treinta años, como se desprende de los siguientes ejemplos: (45)

Europa

- Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA - Zona de libre comercio - 1960): Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza.

- Comunidad Económica Europea (CEE - Mercado común - 1957): Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

- Consejo de Ayuda Mutua Económica: Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Alemania (D), Rumania, URSS y Vietnam.

América

- North American Free Trade Agreement (NAFTA - Zona de libre comercio - 1992): Estados Unidos, Canadá y México.

- Mercado Común Centro Americano (Unión aduanera - 1960): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI - Acuerdo de comercio preferencial - 1981): Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

-Grupo Andino (Mercado común -1969): Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

- Comunidad del Caribe (CARICOM - Mercado común - 1968): Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Monserrat, San Cristóbal - Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. (Participan en carácter de observadores Surinam, República Dominicana y Haití. Similar interés en participar tienen Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Turcos y Caicos.)

- Iniciativa para las Américas (Zona de libre comercio - 1990): Propuesta para todos los países del continente.

- Mercado Común del Sur (MERCOSUR - Mercado común - 1991): Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina.
- El Grupo de los Tres (1990): México, Colombia y Venezuela.

Asia y Oceanía

- Asociación de las Naciones del Asia Sudoriental (Zona de libre comercio -1967): Brunei, Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.
- Acuerdo de Bangkok (Asociación de comercio preferencial - 1976): Bangladesh, India, Laos, Corea del Sud y Sri Lanka.
- Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional: Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.
- Organización de Cooperación Económica: Irán, Pakistán y Turquía.
- Acuerdo sobre Relaciones Económicas (1965): Australia y Nueva Zelanda.

Medio Oriente

- Consejo de Cooperación del Golfo (Mercado común -1981): Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Arabes.
- Mercado Común Árabe (Mercado común - 1964): Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Libia, Mauritania y Siria.

Africa

- Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental: Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Nigeria y Togo.
- Comunidad Económica del Africa Occidental (Unión aduanera - 1959): Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Mauritania, Niger y Senegal.
- Unión del Río Mano: Guinea, Liberia y Sierra Leona.
- Comunidad Económica de los Estados del Centro de Africa (Mercado común - 1981): Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, Burundi, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe y Zaire.
- Comisión de la Cuenca del Lago Chad: Camerún, Chad, Niger y Nigeria.
- Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos: Burundi, Rwanda y Zaire.
- Unión Aduanera del Sur de Africa (Unión aduanera -1959): Botswana, Lesotho, Sudáfrica, Swazilandia, Bophuthatswana, Ciskei, Namibia, Transkei y Venda.
- Unión Aduanera del Maghreb (Mercado común - 1989): Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez.

El análisis de cada tratado en particular excede los objetivos de este informe; por consiguiente, nos concentraremos en describir las asociaciones más importantes desde el punto de vista institucional (CEE, NAFTA), así como también aquellas experiencias de

las cuales la Argentina forma parte (ALADI, MERCOSUR, Iniciativa para las Américas, además de los acuerdos bilaterales).

No realizamos una descripción detallada del Sudeste Asiático (46) “como bloque” dado que si bien existen acuerdos bilaterales y zonas de libre comercio, la región no se caracteriza por tener “comportamientos ni políticas comunes”. Se trata, más bien, de una integración de hecho donde las empresas aprovechan las ventajas comparativas de los distintos países de la región debido a la relativa libertad de inversiones extranjeras y a las reducidas restricciones al comercio. En el Sudeste Asiático, el comercio intrarregional se fundamenta más en relaciones privadas de los empresarios que en una iniciativa política.

4.3. Los principales bloques

4.3.1. La Comunidad Económica Europea (CEE)

Orígenes

Los orígenes del proyecto de integración europea deben buscarse en la firma del Tratado de París el 18 de abril de 1951, que creó en 1952 la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Posteriormente, el 25 de marzo de 1957, se firman dos tratados en Roma que crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), conformada originalmente por Italia, Alemania (RF), Luxemburgo, Países Bajos, Francia y Bélgica.

Los objetivos suscriptos en el Tratado de Roma –constitutivo de la CEE- son: “la instauración de un mercado común y, por medio de la aproximación progresiva de los estados miembros, promover el desarrollo armónico de las actividades de la Comunidad, la expansión continua y equilibrada, la estabilidad creciente y el incremento del nivel de vida”.

Las causas que motivaron a los estados a profundizar la integración fueron de índole política y económica. Entre las primeras debemos mencionar la necesidad de asegurar la paz en el territorio europeo, frenar el avance del comunismo soviético y profundizar los lazos de cooperación. En cambio, los fundamentos económicos se relacionan con la importancia de adquirir economías de escala, mayor especialización y la introducción de innovaciones y mejor tecnología. Se sostenía que la fragmentación regional atentaba contra la consolidación del “mercado ampliado” y por lo tanto imposibilitaba el crecimiento económico.

El proceso de integración de la CEE es lento y gradual. Los objetivos propuestos en 1957 (libre circulación de bienes, servicios, personas y capital, política externa común y armonización de políticas) se van cumpliendo de manera paulatina, aunque no sin contramarchas.

En 1962 se adopta la Política Agrícola Común (PAC), que con el fin de proteger a los productores domésticos y asegurar el autoabastecimiento alimentario desarrolló un complejo sistema de subsidios e imposiciones que constituye uno de los principales

instrumentos de la integración europea, El 1° de julio de 1968 quedó establecida una “unión aduanera” entre los países, por la cual fueron abolidos los derechos aduaneros mientras se aplicó una política externa común a las importaciones de terceros países. En 1973 se adhieren a esa unión aduanera el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (CEE 9).

En 1979 se adopta el Sistema Monetario Europeo (SME) que “consistía esencialmente en la creación de una moneda, el ECU, que cumplía las funciones de canasta de los valores de los estados miembros y de unidad de cuenta del sistema”. [...] “El ECU es la moneda de pago de los créditos y deudas provenientes del funcionamiento del sistema, entre los bancos centrales de los países miembros.” (47)

Mediante el SME, la Comunidad coordina las políticas cambiarias de los países miembros de manera que los tipos de cambio no actúen como determinantes del comercio. De ser así quedaría invalidado el esfuerzo por reducir aranceles y trabas y armonizar las políticas de subsidios en el caso de la política agrícola y otros sectores sensibles como la siderurgia, los ferrocarriles, etcétera.

Posteriormente, en enero de 1981, se acepta la solicitud de adhesión de Grecia y por fin, en enero de 1986, se incorporan España y Portugal conformando la composición actual de la CEE 12.

El proceso de integración recibe un importante impulso en junio de 1985 con el informe de la Comisión de la Comunidad Europea llamado Libro Blanco, titulado “Para consumir el mercado interno”, donde se expone un detallado programa con el fin de completar la integración económica hacia fines de 1992. (48)

Javier Villanueva sostiene que el proceso de integración europea se caracteriza por la existencia de etapas “tanto como fórmula de operación, para irse aproximando paulatinamente a los objetivos deseados, como por consecuencia inevitable de la aparición de nuevas situaciones o restricciones al desarrollo de los proyectos”. (49)

En el mismo artículo Javier Villanueva reconoce tres etapas de la integración europea:

a) Etapa I: Unión aduanera (1957-1970/72)

En esta etapa inicial, el énfasis se concentra en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas. Esto permite la expansión del comercio intracomunitario, que alcanza al 61% del comercio total en 1972. En 1968, como ya dijimos, se establece formalmente la unión aduanera que implica un arancel cero para los estados miembros -en ese momento eran seis- y una tarifa externa común.

Villanueva sostiene que “la homogeneidad existente entre los estados miembros contribuyó a facilitar el logro de una evolución favorable en la concreción de la unión aduanera”.(50)

b) Etapa II: Inestabilidad y preocupación monetaria (1973-1985)

La década del setenta se inicia con turbulencias económicas mundiales: la caída del acuerdo de Bretton Woods, la crisis del petróleo y el desempleo creciente, junto a fuertes presiones inflacionarias.

El comercio intracomunitario se estanca y luego desciende hasta representar en 1980 el 58% del total.

Pese a que en este período la comunidad incrementó el número de estados miembros con la incorporación del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Portugal y España, el proceso sufrió un retroceso debido al restablecimiento de medidas no arancelarias, problemas monetarios y cambiarios y al virtual desmantelamiento de la tarifa externa común. Este último punto se debió a los acuerdos preferenciales que la comunidad firmó con terceros países.

Esta etapa de estancamiento e involución de la integración europea recién fue superada cuando la mejor situación económica de los ochenta calmó los ánimos proteccionistas.

c) Etapa III: El Acta Única (1985-...)

A mediados de los ochenta se produce un replanteo en el seno de la CEE. La Comunidad estaba rezagada en términos de competitividad respecto de los Estados Unidos y el Sudeste Asiático (Japón y los NICS (51)). Por una parte, los NICS se consolidaban en los mercados maduros de tecnología estandarizada y los Estados Unidos y Japón se destacaban en los mercados de tecnología de punta.

“En este contexto se generaron las ideas conductoras del *White Paper*, que procuraba: ‘Primero, el formar un mercado único de 320 millones de personas; segundo, asegurarse de que el mercado fuera no estático sino en crecimiento; tercero, asegurarse de que el mercado fuera flexible para que los recursos, tanto humanos como de materiales y de capital, y la inversión, fluyeran a las zonas de más ventajas económicas’. De lo que se trataba en fin era de eliminar las barreras físicas, las barreras técnicas y las barreras fiscales.” (52)

A raíz de este informe (el Libro Blanco o *White Paper*) se firmó en febrero de 1986 el Acta Unica Europea, que constituye una corrección y un relanzamiento del Tratado de Roma.

Antes de analizar el contenido del Libro Blanco y su proyecto de Europa 92, conviene repasar rápidamente las instituciones de la Comunidad Europea con el fin de extraer, a su turno, lecciones para el MERCOSUR.

Las instituciones de la Comunidad (53)

El funcionamiento de la CEE no se debe exclusivamente a las relaciones intergubernamentales sino, de manera fundamental, a las instituciones comunitarias que tienden a hacer “prevalecer el interés general europeo”.

Estas instituciones son:

a) El Parlamento Europeo

Desde 1979 es elegido por sufragio universal y cuenta con 518 diputados elegidos cada cinco años. Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido tienen 81 diputados cada uno, España 60, Países Bajos 25, Bélgica, Grecia y Portugal 24, Dinamarca 16, Irlanda 15 y Luxemburgo 6.

El Parlamento tiene funciones legislativa, presupuestaria, de impulsión política y de control.

En cuanto a la función legislativa, el Parlamento participa en la elaboración de las directivas, reglamentaciones y decisiones comunitarias. Asimismo, adopta el presupuesto de la Comunidad, participando con un poder de maniobra limitado, dado que existen ciertas partidas que son obligatorias porque así lo dispuso el Consejo de Ministros (por ejemplo, la mayoría de los gastos agrícolas).

El Parlamento, dado que representa a 324 millones de ciudadanos, tiene cierta influencia en el trazado de políticas y macrodecisiones. Por último, controla la marcha de las políticas comunitarias a través de la comunicación permanente con el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Cuentas.

b) El Consejo de Ministros

Es el órgano encargado de fijar las principales políticas de la Comunidad. Está compuesto por los ministros de los estados miembros, que cambian en función del tema a tratar. (Los de Agricultura tratan el nivel de precios agrícolas, los de Trabajo tratan el desempleo, etcétera.)

c) La Comisión Europea

Es el órgano ejecutivo de la Comunidad y está compuesta por 17 miembros designados de común acuerdo y por cuatro años por los gobiernos de los estados partes.

Las misiones de la Comisión son: asegurar el respeto de las normas comunitarias y los principios del mercado común; velar por la aplicación correcta de sus disposiciones y de las demás decisiones comunitarias. Propone al Consejo de Ministros todas las medidas útiles para el desarrollo de la Comunidad. Por último, la Comisión administra los fondos y los programas comunes (tales como el fondo Europeo de orientación y Garantía Agrícola, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social, el Centro Común de Investigaciones, el Fondo Europeo de Desarrollo, los programas de ayuda alimentaria, etcétera).

d) El Tribunal de Justicia

El Tribunal está compuesto por 13 jueces independientes de los respectivos estados que tienen por finalidad:

-Anular a petición de un estado parte o un particular afectado los actos de la Comisión, el Consejo o los gobiernos que sean incompatibles con los tratados.

- Pronunciarse, a petición de un tribunal nacional, sobre la interpretación de las disposiciones del derecho comunitario.

Mercado Común 1992

Como ya dijimos, varios factores condujeron a revitalizar el proceso de integración europea. La mejor situación económica de los ochenta, el deseo de corregir el elevado desempleo y la necesidad de mejorar la competitividad de la CEE constituyeron argumentos de peso para impulsar en 1986 el Acta Única Europea (AUE). Mediante este instrumento se comprometió a los estados miembros a establecer el mercado único europeo. (54)

En el Libro Blanco europeo de junio de 1985 figuran 297 áreas específicas donde se propone la eliminación de los obstáculos físicos, técnicos y fiscales para conformar el mercado integrado.

Las barreras físicas se refieren a todo control que se realiza en las fronteras entre los países miembros. El objetivo es eliminar todo tipo de controles que generan costos para el flujo comercial (tampoco se admiten controles a los efectos estadísticos). La eliminación de estas barreras supone:

- Eliminación de controles aduaneros.
- Armonización de controles zoonosanitarios y fitosanitarios: Supone que cada país miembro adopta la misma legislación en materia de sanidad animal y vegetal, de manera que se tornan innecesarios los controles en la frontera.
- Libre circulación de personas: Válido sólo para los ciudadanos comunitarios (existen diferencias en cuestiones sensibles tales como el narcotráfico, el terrorismo y la inmigración ilegal).
- Cambios en los impuestos indirectos (IVA) que cobran los estados miembros en diferentes alícuotas que obligan a realizar controles en la frontera para, mediante reintegros, minimizar las distorsiones competitivas.

Las barreras técnicas tienen que ver con los requerimientos legales que se realizan sobre distintos tipos de bienes y servicios en las etapas de producción o distribución. Si bien en la frontera se eliminan los controles, las diversas regulaciones técnicas generan marcos competitivos diferentes, así como distintos costos para una misma actividad en los estados miembros.

La eliminación de las barreras técnicas abarca:

- Armonización del marco jurídico para empresas: Esto es, armonizar la legislación contable, la protección de los accionistas, el marco de las fusiones y escisiones, las patentes, los derechos de autor, etcétera.
- Normas de contratos públicos: En este sentido el trabajo de FIEL (55) señala: “las compras gubernamentales de la CEE alcanzan al 15% del PBI, correspondiendo solamente un 0,14% del PBI a las adquisiciones de los gobiernos en el extranjero. Los estados miembros contratan únicamente con empresas nacionales. La apertura en este

sector es necesaria tanto para eliminar esta barrera proteccionista así como para racionalizar (reducir su monto y elevar la calidad) el gasto público”.

- Libre prestación de servicios: En el terreno financiero se ha liberado el movimiento intercomunitario de capitales, la apertura de bolsas de comercio y la prestación de otros servicios.

-Libre circulación de capitales: “En 1988 se autorizó la desregulación de inversiones directas, transferencias personales, inversiones en inmuebles, créditos comerciales de corto y mediano plazo, compraventa de títulos, su emisión y colocación. A su vez, con respecto a las inversiones en bonos del tesoro, colocación de fondos en cuenta corriente o a la vista y créditos de corto plazo se adoptó una desregulación ‘protegida’ por mecanismos de salvaguardia -6 meses-, toda vez que el movimiento de capitales de corto plazo se vincule a problemas de la balanza de pagos”.(56)

- Eliminación de los controles de frontera para los transportes, además de establecer una política común para éstos.

La eliminación de barreras fiscales se refiere a que los sistemas vigentes en los estados miembros generan una doble imposición y crean ventajas y desventajas competitivas, dadas las distintas alicuotas.

Este punto supone:

- uniformar la imposición a grupos económicos con filiales en otros estados miembros;

-uniformar la imposición de las reorganizaciones empresarias, en particular cuando se trata de distintos estados miembros;

- eliminar los impuestos a la transferencia de títulos y valores mobiliarios;

- armonizar la imposición fiscal indirecta;

- implementar un sistema de compensaciones fiscales entre los estados miembros.

La integración monetaria

Por último, un aspecto central en el proceso de integración europea es el referente a la unión monetaria. Como ya dijimos, desde 1979 se lleva a cabo la armonización de los tipos de cambio a través del Sistema Monetario Europeo (SME). Esta coordinación es de carácter intergubernamental, no comunitario, dado que no todos los estados miembros han adherido aún al sistema (tal es el caso de Grecia y Portugal, en tanto que el Reino Unido recién adhirió en 1990).

El informe de FIEL cita: “El SME consiste principalmente en la fijación de márgenes de flotación entre sí de las monedas de los estados miembros participantes. El margen máximo permitido es el de 2,25%; las monedas de los países recientemente adheridos (España y el Reino Unido) tienen un margen de flotación transitorio más amplio, del 6%. El mecanismo obliga a los bancos centrales a actuar en el mercado cambiario para mantener las paridades respecto del ECU, moneda que cumple el rol de unidad de cuenta del sistema”.(57)

Por su parte, Javier Villanueva, en su trabajo citado oportunamente, comenta:

“En 1979 se crea el Sistema Monetario Europeo más flexible que la ‘serpiente’ con las siguientes características: a) los miembros de la CEE acuerdan intervenir en los mercados cambiarios para estabilizar el valor de sus propias monedas contra las monedas de los otros miembros; b) el valor de cada moneda se expresa en términos de European Currency Units (ECU); c) se mantienen las monedas dentro del $\pm 2,5\%$ de su paridad declarada respecto de otras monedas. Se requiere la intervención en los límites pero los bancos centrales siempre han actuado oportunamente para mantener las cotizaciones lejos de los límites permitidos; d) se establece el ECU (una canasta de monedas)”.(58)

No obstante, el proceso de integración debía ir más allá que la coordinación de las políticas cambiarias de algunos estados miembros.

En 1988 se empezó a discutir el “Plan Delors” para la integración del sistema monetario.

El plan se compone de tres etapas:

1. Liberación de los mercados de capitales y servicios financieros (con paridades no fijas sino estables).
2. Creación de un Banco Central Europeo (EUROFED) que coexistiría con los bancos centrales de los países miembros.
3. Funcionamiento exclusivo del EUROFED, con el cese de las políticas monetarias domésticas.

El conservadorismo inglés se opuso a esta iniciativa y en su reemplazo propuso dos opciones. En 1988 planteó la libre circulación de monedas dentro de la CEE, de manera que el mercado pudiera decidir cuál era la moneda más confiable. Dos años más tarde, en 1990, el Reino Unido propuso la creación de un fondo monetario Europeo que emitiría ECU sobre la base de sus tenencias monetarias. Los tipos de cambio serían variables y el ECU sería la moneda número trece de la Comunidad.(59)

Las características de las contrapropuestas británicas coinciden en impedir que los estados miembros deleguen en un poder supranacional la potestad de sus respectivas políticas monetarias. Las presiones británicas demoraron la implementación del SME hasta enero de 1999.

4.3.2. El acuerdo de libre comercio norteamericano (NAFTA)

El acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá (FTA)

Luego de varios intentos frustrados, los Estados Unidos y Canadá ponen en vigencia un acuerdo de libre comercio a partir del 1° de enero de 1989.

En realidad, la relación comercial entre ambos países siempre ha sido muy importante dada la vecindad de los polos industriales, las semejanzas en los niveles de ingreso y en los patrones de consumo (el intercambio comercial entre ambos es el más importante del mundo; el comercio total -la suma de las exportaciones de cada uno de ellos hacia el otro-

alcanzó en 1990 u\$s 155.000 millones). De hecho, las economías se “integraban” a través del comercio sin necesidad de iniciativas gubernamentales. Pero hacia mediados de la década del ochenta varias cuestiones hacen que los gobiernos asuman la iniciativa de llegar a un acuerdo de libre comercio.

1. El déficit comercial de los Estados Unidos: Para paliar el déficit EE.UU. necesita aumentar el nivel de las exportaciones, para lo cual debe asegurarse el acceso a los mercados.

2. La necesidad de eliminar las medidas de protección aún subsistentes en ambos mercados: Si bien el nivel arancelario entre Canadá y los Estados Unidos es muy reducido (salvo excepciones), las medidas de protección en discusión adoptan otras formas (regulaciones, barreras sanitarias, subsidios, políticas industriales, que toman el nombre genérico de “protección contingente”).

3. La incertidumbre acerca del éxito de las negociaciones del GATT en materia de abrir mercados y eliminar distorsiones.

4. La posibilidad de que el mundo se subdivida en bloques comerciales, con lo cual el acuerdo con Canadá aseguraría el libre comercio dentro de un mercado más extenso.

5. La negociación bilateral permite arribar a los puntos de solución que difícilmente se planteen en una discusión multilateral en el seno del GATT.

Objetivos, contenidos y excepciones de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá

Los objetivos del acuerdo, fijados en su preámbulo, son los siguientes:

- Promover la productividad y el pleno empleo y mejorar los estándares de vida de los países respectivos.
- Crear y expandir el mercado para los bienes y servicios producidos en sus territorios.
- Adoptar reglas claras y mutuamente ventajosas que rijan el comercio bilateral.
- Asegurar las condiciones en las cuales se desenvolverá el comercio.
- Reforzar la competitividad de los Estados Unidos y Canadá en los mercados mundiales.
- Reducir las distorsiones al comercio bilateral creadas por la política comercial.
- Contribuir al desarrollo y expansión del comercio internacional proveyendo a la cooperación internacional.

El acuerdo se materializará mediante la eliminación de los aranceles al comercio entre los Estados Unidos y Canadá en un plazo de diez años, y cabe aclarar que el tratado no es integral, ya que existen algunas excepciones en el campo agrícola donde se mantienen los instrumentos de subsidio y sostén. Ambos países continuarán aplicando los aranceles existentes a las importaciones de otros países sin fijar un arancel ni una política externa común.

La rebaja arancelaria es gradual, estableciéndose para distintos grupos de productos diferentes etapas y plazos de reducción. Por otra parte, el tratado permite sólo la aplicación de impuestos en el caso de que se apliquen también a los bienes comercializados internamente. Se prohíbe el uso de licencias, tarifas y cualquier otra medida para cargar los precios de importación. Se prevé la igualdad de tratamiento regulatorio para los productos domésticos y los del tratado.

El acuerdo con México: nace en NAFTA

El 5 de febrero de 1991, el presidente Bush anunció su intención de negociar un Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano con Canadá y México. De esta manera los Estados Unidos mantenían intacto su acuerdo con Canadá pero se crearía también un acuerdo trilateral de libre comercio, permitiendo que México y los Estados Unidos discutieran sus temas específicos (maquiladoras, etcétera).

Básicamente, el NAFTA se entiende como una zona de libre comercio, es decir, de liberación de restricciones al comercio entre los estados partes sin fijación de una política externa común ni coordinación de políticas macroeconómicas.

El tratado fue firmado en diciembre de 1992 y actualmente se encuentra en discusión en los respectivos parlamentos para su aprobación definitiva.

Además de la liberación del comercio, otros puntos importantes del tratado son los siguientes:

- Transferencia de tecnología y protección de la propiedad intelectual.
- Problemas de infraestructura que impidan los beneficios del comercio.
- Regulaciones de salubridad y seguridad.
- Medio ambiente: Se sostiene que las grandes diferencias de los niveles de ingreso generan problemas para reconciliar los “estándares ambientales”.
- Salarios y empleo: Se sostiene que la mano de obra barata mejicana dejará sin empleo a los trabajadores de los Estados Unidos y Canadá.

5. Argentina: distintas experiencias de integración

Los gobiernos argentinos han participado activamente de las experiencias de asociaciones de libre comercio e integración latinoamericana, cuyos intentos se remontan a principios de siglo con acuerdos bilaterales de carácter fundamentalmente político.

En la década del cincuenta, ante el virtual fracaso de las políticas de autarquía de los años cuarenta y ante el surgimiento de la comunidad Europea, que amenazaba con cerrar mercados tradicionales de los países latinoamericanos, en especial los agropecuarios, comienzan las negociaciones para conformar un área de libre comercio en Latinoamérica, en concordancia con las normas del GATT, que en su artículo XXIV permite las asociaciones comerciales.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

En febrero de 1960 se suscribió el Tratado de Montevideo por el que se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre comercio (ALALC), básicamente con el objetivo de eliminar gradualmente los aranceles y otras restricciones entre los países en un plazo inicial de 12 años.

Los estados partes de la ALALC eran: Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Luego la suscribieron Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia.

La ALALC contaba con dos instrumentos para lograr el objetivo de establecer una zona de libre comercio:

- Las listas nacionales: Consistían en listas de productos con arancel preferencial para los países de la zona. Se trataba de concesiones que los países hacían al resto de los miembros de la ALALC, es decir, ventajas que un país miembro otorgaba a los restantes. Estos productos estaban gravados por un arancel que debía ir reduciéndose gradualmente a un ritmo de un 8% anual, de manera que tendría una preferencia del 96% para el año 12 (esto quiere decir que un producto que para terceros países tiene un arancel del 10%, para los miembros de la ALALC tendría un arancel del 0,4%). En los primeros ocho años se avanzó al ritmo propuesto, lográndose una reducción arancelaria acumulada del 64%.⁽⁶⁰⁾

Ante la dificultad de cumplimiento de algunos países, se estableció en 1970 que las rebajas siguientes se harían a un ritmo más lento. En lugar de rebajar un 8% por año, las rebajas serían de un 2,9% anual, permitiendo a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay condicionar estas reducciones en función de su situación económica.

-La lista común: Se trataba de una lista de productos acordada por todos los miembros para los cuales se eliminaban los aranceles y otras barreras “para siempre”.⁽⁶¹⁾

La idea era ir incorporando sucesivamente a esta lista una mayor cantidad de productos, de manera de completar al cabo de los 12 años la casi totalidad del universo arancelario. Como vemos, la filosofía del acuerdo era claramente mercantilista, pues la idea era abrir mercados pero sólo como concesión para ganar mercados en el exterior. Otra vez, lo que se pretendía era aumentar las exportaciones, aunque para ello debiera “resignarse” la protección de algunos sectores.

Justamente por ello, el sistema comenzó a debilitarse una vez que fueron negociadas las preferencias de los productos menos “sensibles”, esto es, aquellos que no se veían amenazados por la competencia externa. Las dificultades se hicieron más intensas cuando se debía negociar la liberalización del comercio de productos competitivos de la industria local. De esta manera, como explica FIEL, “el proceso se estancó y el proyecto de crear una zona de libre comercio quedó en una mera zona de preferencias arancelarias”.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

En 1980, ante el estancamiento de la ALALC, se constituyó, nuevamente en Montevideo, la Asociación Latinoamericana de integración (ALADI), que pretendía ir más allá de una

zona de libre comercio. Así, se deja de lado el carácter comercial de la ALALC para incluir la regulación del comercio recíproco y la complementación económica.

La ALADI incorpora una clasificación de los países participantes de manera de darles un mayor grado de libertad en el programa de integración. De esta manera, la ALADI distingue tres tipos de países:

-Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

-Países de desarrollo económico intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

-Países de mayor desarrollo económico relativo: Argentina, Brasil y México.

Por otra parte, no fija un plazo para lograr la integración ni establece un cronograma a seguir, como había hecho su antecesora.

Los instrumentos básicos de la ALADI son:

a) Preferencia Arancelaria Regional (PAR): Se trata de favorecer el comercio regional aplicando aranceles más bajos (respecto de terceros países) para las importaciones.

Andrea Jaime Irigoyen(62) comenta que el instrumento “establece una reducción porcentual de aranceles a la importación a los países miembros de la ALADI, y en productos regionales, en principio abarca todo el universo de productos, pero se dispuso que en esta preferencia arancelaria podrían establecerse listas de excepciones, en función de tratamientos diferenciales. La finalidad de esta excepción fue salvaguardar las situaciones particulares de cada país [...]. Se tuvo especial cuidado en el grado de desarrollo de cada país, dándose la situación que los países con menor desarrollo relativo tienen una lista mayor de excepciones”. Otra vez, entonces, el acuerdo gira sobre la base de que el desarrollo se contrapone con el libre comercio y se persiste en políticas proteccionistas.

b) Acuerdos de Alcance Regional (AAR): Son aquellos acuerdos en los que participan todos los países miembros y pueden abarcar temas comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de cooperación científica y tecnológica, de medio ambiente, etcétera.

c) Acuerdos de Alcance Parcial (AAP): Se trata de acuerdos entre dos o más miembros cuyas concesiones y beneficios no son automáticamente trasladables al resto de los países miembros. Esto es así pues el tratado de la ALADI en su artículo 44 exceptúa a este tipo de acuerdos de la aplicación de la “cláusula de nación más favorecida”. Es decir que si dos países de la ALADI formalizan un AAP, las ventajas que entre ellos negocian no son trasladables al resto de los países miembros.(63) Pero “las disposiciones de la cláusula (nación más favorecida) son plenamente aplicables cuando: 1) cualquier franquicia, ventaja o tratamiento preferencial entre miembros de la ALADI se realice a través de instrumentos distintos al AAP y 2) cuando se trate del otorgamiento de ventajas, franquicias y otros tratamientos preferenciales entre países de la Asociación y terceros países no miembros. En ambos casos las ventajas y franquicias concedidas se harán extensivas, en forma incondicional, a todos los países miembros de la ALADI”.(64)

Este punto es de particular actualidad, dado que la firma del NAFTA involucra a un miembro de la Asociación (México) y a terceros países (Estados Unidos y Canadá). La discusión vigente es que México debe decidir entre extender las preferencias que otorga a Estados Unidos y Canadá al resto de los países de la ALADI, inducir a una modificación del Tratado de Montevideo o renunciar a la ALADI.

Los Acuerdos de Alcance Parcial son el mecanismo más novedoso de la ALADI y a la vez uno de los más utilizados. En particular la integración argentino-brasileña reviste la forma de un AAP.

Los resultados de la ALALC / ALADI

Ni la ALALC ni la ALADI alcanzaron los objetivos propuestos. Los países de Latinoamérica siguieron haciendo uso de las prácticas proteccionistas, lo cual no sólo limitó el comercio con el resto del mundo, sino también con sus “socios comerciales”.

El comercio entre los países de la ALALC/ALADI representa, en conjunto, poco más del 10% del comercio total con el resto del mundo, lo cual es un indicador de que el área prioritaria de los negocios externos no está constituida por los países de Latinoamérica.

Por otra parte, estos acuerdos (gobierno-intensivos) no lograron aumentar sustancialmente el volumen de comercio entre las partes. En 1980 el comercio interregional era de 10.500 millones de dólares, en tanto que en 1990 alcanzó a los 12.000 millones (aumentando un 10%), luego de haber tocado pisos de los 7.000 millones. En el mismo período, las exportaciones de los países de la ALADI hacia el resto del mundo aumentaron un 40%, no así las importaciones, que sufrieron las consecuencias del proteccionismo antes comentado.

Entre las razones que explican los pobres resultados obtenidos figuran principalmente el carácter político-voluntarista de las negociaciones (dado que se trata de países con relaciones comerciales escasas), las políticas sustitutivas de importaciones que siguieron sus miembros, las protecciones sectoriales domésticas y la elevada inestabilidad económica de los países más importantes. Por otra parte, como puede imaginarse fácilmente, la política de “negociar” la apertura no sólo traba el proceso porque implica esperar a que los otros países accedan a abrir sus mercados, sino que además deja lugar para la creciente presión de los distintos sectores que se ven amenazados por la posible competencia.

Integración Argentina-Brasil

Los intentos más amplios de integración protagonizados por nuestro país son los constituidos por los acuerdos de integración con la República del Brasil. En noviembre de 1985 comienza ese proceso de integración entre ambos países, poniendo fin a más de dos décadas de rivalidad estratégica y puja regional que caracterizaron sus relaciones.

Como resultado de los trabajos de una comisión conformada por representantes de ambos gobiernos, se firmó el 29 de julio de 1986 el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, en la cual se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil. Conjuntamente se suscribieron los doce primeros protocolos.

Los principios que guiarían las negociaciones eran:

- gradualidad: es decir una apertura paulatina de la economía con el fin de minimizar los “costos” de los ajustes sectoriales;

- flexibilidad: en cuanto a los plazos y objetivos;

- puntualidad: es decir, el tratamiento de temas puntuales, de proyectos específicos para eliminar los obstáculos que plantean las negociaciones generales;

-equilibrio: entre ambos países para no inducir la especialización de sectores específicos.

El instrumento operativo de estos tratados eran los protocolos, los cuales definían el marco de la integración de los respectivos sectores. De hecho, consistían en negociaciones sectoriales entre representantes gubernamentales de Argentina y Brasil -con un activo mecanismo de consultas a los respectivos sectores privados-, en las cuales se trataban la política industrial y tecnológica, la desgravación arancelaria y la remoción de barreras paraarancelarias.

En esta etapa de la integración “las Actas fijan los objetivos y estrategias generales y los protocolos son los instrumentos marco que definen las reglas para la integración sectorial”.(65)

Entre 1986 y 1989 se suscribieron 24 protocolos con más de 70 anexos. Los temas tratados en ellos corresponden a sectores como bienes de capital, trigo, energía, siderurgia, transporte terrestre y marítimo, automotriz, alimentos; y a problemas particulares como expansión del comercio, empresas binacionales, cooperación nuclear, moneda, planeamiento económico y social, entre otros.

De esta manera se fue logrando una apertura bilateral negociada que llevó a un aumento en el volumen de comercio entre ambos países. No obstante, el proceso de integración hacia fines de 1988 fue perdiendo impulso, básicamente debido a los resultados negativos que empezaban a mostrar los planes de estabilización Austral en la Argentina y Cruzado en el Brasil.

El 29 de noviembre de 1988 se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, que entra en vigor 9 meses más tarde.

Este tratado estableció el “marco jurídico y definió los grandes objetivos de la integración bilateral. En tal sentido se refiere a la configuración de un espacio económico común en un plazo de diez años que implica la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la eliminación de todas las trabas al comercio. En una segunda etapa propone el establecimiento de un Mercado Común”.

A partir de la firma de este tratado cambió la cosmovisión de la integración con Brasil. Poco a poco fue perdiendo relevancia la negociación mediante protocolos para ser reemplazada por una negociación más global, profunda y ambiciosa.

Luego de los cambios de gobiernos en 1989 y 1990 y de las profundas convulsiones hiperinflacionarias, se firmó el 6 de julio de 1990 el Acta de Buenos Aires, la cual establece las bases para la constitución del mercado común.

Los presidentes de Argentina y Brasil consideraron entonces que “la aceleración y profundización del proceso de integración entre Argentina y Brasil es la respuesta adecuada a los desafíos que plantea la modernización de sus economías, la ampliación de la oferta y calidad de bienes, la promoción del desarrollo con justicia social, la consolidación de grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico mundial y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional”.(66)

El aspecto más importante del Acta es que cambia la metodología de las negociaciones, además de adelantar la fecha de entrada en vigencia del mercado común, pasando de diez años a cinco, puesto que fija su conformación para el 31 de diciembre de 1994.

La “nueva metodología” se basa, por un lado, en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero, sin barreras paraarancelarias (sin perjuicio del trato a través de protocolos comerciales que pueden acelerar el proceso en determinados sectores o propiciar un trato particular en otros), y por el otro, en que el Acta promueve la coordinación de las políticas macroeconómicas.

Dicha Acta crea el Grupo Mercado Común (GMC), constituido por los ministros de Economía, las Subsecretarías de Comercio e Industria, el ministro de Relaciones Exteriores y el representante del Banco Central, tanto para Argentina como para Brasil. La función del GMC es proponer a los gobiernos las medidas que permitan la conformación del Mercado Común.

El Grupo Mercado Común tuvo su primera reunión entre el 3 y el 6 de septiembre de 1990 en Buenos Aires. En ella se conformaron nueve subgrupos técnicos y un grupo de asesoramiento para el análisis de las políticas macroeconómicas y sectoriales y se formularon algunas recomendaciones sobre cuestiones comerciales.

Los subgrupos técnicos abarcan los temas más importantes para la integración: 1.Asuntos comerciales; 2.Asuntos aduaneros; 3. Normas técnicas; 4. Política fiscal y monetaria relacionada con el comercio; 5. Transporte terrestre; 6. Transporte marítimo; 7. Política industrial y tecnológica; 8. Política agrícola, y 9. Política energética.

En cuanto a las recomendaciones comerciales, podemos citar las siguientes:

- Incorporar todos los convenios negociados en la ALADI en un único Acuerdo de Complementación Económica (ACE).
- Aplicar al universo arancelario de este ACE un margen de preferencia mínimo de 40% (manteniendo excepciones). Es decir que, para el arancel aplicado a terceros países, las importaciones provenientes de Brasil pagarían un arancel 40% inferior.

- Reducir las listas de excepciones un 20% al final de cada año, con el fin de que el 31 de diciembre de 1994 no haya ningún producto exceptuado de la preferencia arancelaria.
- Cronograma semestral de desgravación progresiva, lineal y automática (7 puntos de preferencia adicional cada semestre).
- Incluir una cláusula de salvaguardia durante el período de transición (entre 1990 y 1994).

Asimismo, en dicha reunión fueron invitados a participar del acuerdo Uruguay y Paraguay y se previó la formalización de un acuerdo específico para conformar este mercado común de cuatro países.

Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE 14)

En el marco de la ALADI se suscribe el 20 de diciembre de 1990 el Acuerdo de Alcance Parcial de complementación Económica (ACE 14), que entrara en vigor el 1° de enero de 1991. “El ACE 14 es el elemento instrumental del Tratado de Integración y del Acta de Buenos Aires pues establece todos los mecanismos a través de los cuales se habrá de alcanzar el Mercado Común entre los dos países.” (67)

Entre los objetivos del ACE 14 figuran “facilitar la creación de condiciones para el establecimiento del mercado común, promover la complementación económica y estimular las inversiones encaminadas a un intensivo aprovechamiento de los mercados”.

Las herramientas que adopta el ACE 14 ya habían sido propuestas en el Acta de Buenos Aires: 1. Un programa de rebajas arancelarias; 2. Eliminación total de restricciones no arancelarias; 3. Armonización de políticas macroeconómicas; 4. Acuerdos de complementación sectorial; 5. Cláusulas de salvaguardia; 6. Régimen de origen. La administración de este acuerdo se mantuvo a cargo del GMC creado por el Acta de Buenos Aires.

Dado el interés de Paraguay y Uruguay en participar del acuerdo y en virtud de lo dispuesto en septiembre de 1990 por el Grupo Mercado Común, se formaliza el Tratado de Asunción constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) compuesto por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. El Tratado de Asunción es firmado el 26 de marzo de 1991 en la ciudad de Asunción del Paraguay.(68)

6. EL MERCOSUR: características y cuestionamientos

Como ya dijimos, las principales disposiciones del Tratado de Asunción están expuestas en tres instrumentos fundamentales de la integración argentino-brasileña: El Acta de Buenos Aires (julio de 1990), la primera reunión del GMC (septiembre de 1990) y el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE 14, diciembre de 1990).

“De tal modo el MERCOSUR se constituye a partir de un programa de liberación comercial automático, que se ejecuta a lo largo de un período de transición durante el

cual se llevan a cabo negociaciones para armonizar y coordinar las políticas macro y microeconómicas (incluido el arancel externo común) y para definir la estructuración institucional y definitiva del Mercado Común del Sur.” (69)

Antes de analizar el MERCOSUR conviene aclarar que el proceso de integración se compone de dos etapas. Un período de transición que va desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción (29 de noviembre de 1991) hasta la conformación del mercado común el 31 de diciembre de 1994 y la vigencia del mercado común a partir de 1995.

Por lo tanto, la conformación definitiva del mercado común sólo podemos inferirla a través de los propósitos oficiales y las precisiones vertidas en los acuerdos y declaraciones. Al respecto Alieto Guadagni, subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales (agosto de 1991) sostiene: “El MERCOSUR no pretende ser una mera zona de libre comercio entre los cuatro países, sino que ambiciona crear un verdadero espacio económico común que potencie las ventajas competitivas del conjunto para lograr una inserción más adecuada en los mercados internacionales. El objetivo no es crear una ‘fortaleza’ protegida de las corrientes de comercio internacionales sino proyectar a la región en una búsqueda más eficiente de dichos mercados. Integrarse para competir mejor en el mundo es la consigna básica del MERCOSUR”. (70)

Implicancias del MERCOSUR

De acuerdo con el artículo primero del Tratado de Asunción el MERCOSUR implica:

1. Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países: Esto significa el objetivo de llegar a 1995 con un arancel cero para el comercio entre los estados partes y sin ningún tipo de restricciones cuantitativas. Sólo se le otorga a Uruguay y Paraguay un año más para eliminar las barreras no arancelarias.
2. Arancel externo común y política comercial común en relación con terceros estados o agrupaciones de estados. Coordinación de las posiciones en los foros internacionales.
3. Coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales con el fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados partes.
4. Compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones pertinentes.

Estos dos últimos puntos ponen su acento en la eliminación de las “asimetrías”, es decir, las ventajas o desventajas que alcanzan a ciertos sectores productivos debido a la intervención del Estado. (En el caso de las ventajas se trata de subsidios abiertos o encubiertos; en cuanto a las desventajas, pueden ser impuestos, regulaciones o ineficiencias que restan competitividad al sector privado.)

En materia de principios, el Tratado de Asunción no es explícito pero se puede inferir que existe un virtual reemplazo de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio tal como fueron planteados en el Acta de 1986.

El Tratado es explícito en lo que respecta a la exclusión de tratamientos diferenciales entre países (las negociaciones son entre los cuatro estados miembros) y en cuanto a la inclusión de los principios tradicionales del GATT, como el de nación más favorecida y trato nacional a los productos comerciados.

Instrumentos del MERCOSUR

Para alcanzar esta conformación o estos objetivos el Tratado de Asunción detalla en sus artículos 3 y 5 los instrumentos que regirán el período de transición. Los instrumentos del Mercado Común son: 1. Un programa de liberación comercial (Anexo I del Tratado); 2. La coordinación de políticas macroeconómicas; 3. El arancel externo común; 4. La adopción de acuerdos sectoriales; 5. Un régimen general de origen (Anexo II); 6. Un sistema de solución de controversias (Anexo III), y 7. Un sistema de cláusulas de salvaguardia (Anexo IV).

1. Programa de liberación comercial: (71) Se trata de una continuación de lo negociado en los dos instrumentos precedentes -el Acta de Buenos Aires y el ACE 14- y consiste en rebajas arancelarias progresivas, lineales, automáticas, que beneficiarán a los productos comprendidos en el universo arancelario. Asimismo, implica la eliminación de las restricciones aplicadas al comercio.

En cuanto a las rebajas arancelarias, las preferencias se aplicarán sobre el arancel vigente en el momento de su aplicación y consisten en una reducción porcentual de los gravámenes más favorables aplicados a la importación de los productos provenientes de terceros países no integrantes de la ALADI. El cronograma prevé llegar en todas las posiciones a una preferencia del 100%, es decir, arancel cero para todo el universo arancelario.

En caso de que algún país decida aumentar los aranceles las preferencias se calcularán sobre el nivel arancelario de enero de 1991.

El mismo Anexo I admite la incorporación de una lista de excepciones que se irá reduciendo en un 20% cada fin de año. Uruguay y Paraguay gozan de un régimen especial por el cual deben completar la reducción a fines de 1995 y no a fines de 1994.

Las excepciones al cronograma de desgravación son de 394 posiciones para Argentina, 324 para Brasil, 439 para Paraguay y 960 para Uruguay. Estas posiciones están detalladas en respectivos apéndices y deberán ser reducidas anualmente hasta eliminarse en 1994 y 1995.

2. La coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las respectivas legislaciones: Resulta necesario definir los términos. “En un proceso de integración, la armonización supone el acuerdo en la aplicación de regulaciones nacionales para promover una creciente uniformidad en la estructura del mercado de cada país. A su vez, la coordinación se refiere a la revisión conjunta de las disposiciones nacionales para que la creciente interdependencia sea consistente con los principios y objetivos del acuerdo de integración.”(72)

La armonización de legislaciones es más profunda y concreta que la coordinación de políticas, por cuanto la segunda supone que las políticas fiscales, cambiarias y monetarias sean consistentes con una posición de libre comercio. En cambio, la armonización de

legislaciones supone que la producción y distribución de los bienes y servicios enfrenten las mismas regulaciones de manera que no se generen ventajas artificiales (asimetrías). Esto implica un cambio directo de leyes, decretos, resoluciones y marcos regulatorios en los distintos sectores de la economía.

La tarea de coordinar las políticas y armonizar legislaciones ha quedado en manos de los negociadores durante el período de transición. Para eso fueron creados, como asesores del Grupo del Mercado Común, once subgrupos técnicos (SGT) que corresponden a distintos ámbitos de coordinación y armonización.

Los once subgrupos son:

1. Asuntos comerciales.
2. Asuntos aduaneros.
3. Normas técnicas.
4. Política fiscal y monetaria relacionada con el comercio.
5. Transporte terrestre.
6. Transporte marítimo.
7. Política industrial y tecnológica.
8. Política agrícola.
9. Política energética.
10. Coordinación de políticas macroeconómicas.
11. Relaciones laborales, empleo y seguridad social.

Durante este período estos subgrupos de trabajo, compuestos por representantes oficiales de los estados partes, negocian, consultan y elevan propuestas al GMC para convertirse a su turno en “decisiones del Consejo del Mercado Común”, las cuales serán el fundamento de las reformas de la reglamentación nacional.

3. El arancel externo común: Durante el período de transición también deben establecerse el arancel y la política externa comunes. La directiva del Tratado de Asunción es que el arancel externo común debe incentivar la competitividad externa de los estados partes.

Está en negociación si ese arancel externo común será uniforme para todos los productos (de manera de eliminar la protección efectiva) o si existirán escalas arancelarias (alternativas más probables) de manera de establecer un margen de protección a los sectores más “sensibles”.

En relación con este tema los estados miembros deben desarrollar una legislación común en materia de “mecanismos *antidumping* de terceros países, subsidios, o cualquier otra práctica comercial desleal” (artículo 4, Tratado de Asunción).

4. La adopción de acuerdos sectoriales: Éste es otro instrumento del período de transición. A través de acuerdos sectoriales se pretende dar un tratamiento preferencial a sectores más sensibles donde el pasaje de situaciones de protección y subsidios a un marco más competitivo genera presiones de los agentes económicos afectados. Un ejemplo de este instrumento es el acuerdo sectorial siderúrgico (marzo de 1992).

El Tratado de Asunción en su artículo 5 propone la adopción de acuerdos sectoriales como un instrumento para la constitución del MERCOSUR “con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes” (artículo 5, inciso d).

5. Régimen general de origen (Anexo II del Tratado de Asunción): El sentido de establecer un régimen de los productos que se comercian dentro de una zona de libre comercio o de un mercado común es garantizar que las preferencias arancelarias otorgadas son aprovechadas por los productores locales y no por los de terceros países.

En este aspecto, lo que se intenta es diferenciar los productos originados en el MERCOSUR de los productos originados en otros países. De tal manera que se define como “productos originarios de los países signatarios” a aquellos que son producidos íntegramente con materiales provenientes de los países signatarios y aquellos productos cuyo componente importado no exceda el 50% del valor de exportación.

Suponiendo que hasta la entrada en vigencia del arancel externo común, los aranceles de Argentina hacia terceros mercados son inferiores a los aranceles del Brasil, lo que se quiere evitar es que un producto ingrese con aranceles relativamente bajos en Argentina y de ahí se venda en Brasil (debido a la libre circulación de bienes) y compita con la industria nacional brasileña.

Con el régimen de origen y el certificado de origen esta situación se elimina pues el producto que ingresa en la Argentina no puede ser vendido en el Brasil debido a que el “componente importado es superior al 50% del valor de exportación”.

6. Sistema de solución de controversias: El Anexo III del Tratado de Asunción establece la metodología para resolver las controversias que pudieran suscitarse entre los estados partes como consecuencia de la aplicación del Tratado.

La metodología propuesta consta de tres pasos que se suceden de no llegar a un acuerdo:

1. Negociación directa entre los estados partes.
2. Intervención del Grupo del Mercado Común.
3. Intervención del Consejo del Mercado Común.

Se prevé que para el 31 de diciembre de 1994 debe estar redactado el sistema permanente de solución de controversias que regirá en el Mercado Común constituido.

7. Sistema de cláusulas de salvaguardia (Anexo IV del Tratado de Asunción): Las cláusulas de salvaguardia son un mecanismo válido sólo para el período de transición y son aplicables a la importación de productos que se beneficien con el programa de liberación comercial.

Los casos en los que se puede solicitar al Grupo Mercado Común la aplicación de dicha cláusula deben ser excepcionales.

Textualmente, el artículo 2 del Anexo IV dice: “Si las importaciones de determinado producto causaran daño o amenaza de daño grave a su mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de ese producto, en un corto período, provenientes de los otros estados partes, el país importador solicitará al GMC la realización de consultas a fin de eliminar esa situación”.

Se especifican ciertos indicadores que señalan la “consumación del daño”. Por ejemplo, se cita el nivel de producción, el nivel de empleo, la participación en el mercado, el nivel de comercio con las partes, el desempeño de las importaciones y exportaciones en relación con terceros mercados. No se consideran los factores derivados de los cambios tecnológicos o de los cambios en las preferencias de los consumidores.

Las cláusulas de salvaguardia consisten en restricciones cuantitativas (cuotas) que se aplican a las importaciones provenientes de los estados partes, por el lapso de un año con una sola prórroga por otro año. La cuota no debe ser inferior al promedio de los volúmenes físicos importados en los últimos tres años.

Instituciones del MERCOSUR

El Tratado de Asunción establece la estructura orgánica del MERCOSUR para el período de transición, no así para el período de vigencia del Mercado Común. Antes del 31 de diciembre de 1994 los estados partes deben determinar la estructura definitiva de los órganos de administración y decisión del Mercado Común.

Consejo del Mercado Común (CMC): Es el órgano superior del Mercado Común y ejerce la conducción política y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y plazos. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los estados partes. El Consejo adopta decisiones que en caso de ser necesario se volcarán a las legislaciones nacionales a través de los mecanismos correspondientes (leyes, decretos, resoluciones, etcétera).

Grupo Mercado Común (GMC): Es el órgano ejecutivo del Mercado Común. Sus funciones son “velar por el cumplimiento del Tratado, tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones del CMC, proponer medidas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, la coordinación de políticas y la negociación de acuerdos con terceros países, y fijar los programas de trabajo en función a la constitución del mercado común”(artículo 13 del Tratado de Asunción).

El GMC está integrado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y Economía, los bancos centrales y las subsecretarías de Comercio Exterior, Industria y Coordinación Económica.

En el ámbito del Grupo Mercado Común funcionan los once subgrupos técnicos que hemos mencionado y la Secretaría Administrativa.

Tribunal Arbitral: Es convocado temporariamente para dirimir controversias. Está constituido por tres miembros nominados por los estados partes. Se disuelve una vez resuelto el caso.(Está regido por el Protocolo de Brasilia, 17 de diciembre de 1991.)

Otros órganos: Por decisiones del Consejo Mercado Común se resolvió establecer otros órganos consultivos y de análisis, tales como:

- Reuniones de ministros de Economía y presidentes de bancos centrales.
- Reuniones de ministros o altos funcionarios.
- Reuniones de ministros de Educación.
- Reuniones de ministros de Justicia.

- Reuniones especializadas.

6.1. Cuestionando el MERCOSUR

Como comentamos oportunamente, el criterio más utilizado convencionalmente para evaluar la conveniencia o no de un proceso de integración o una zona de libre comercio es el que compara la creación con el desvío de comercio que dicha asociación implica. Para ello se comparan los flujos de comercio actuales, dada la estructura tarifaria y las restricciones paraaranceladas actuales, con un escenario de librecomercio con los países socios. Sin embargo, este análisis no toma en cuenta los efectos dinámicos de la economía, pero además, y fundamentalmente, no es la comparación relevante para medir los beneficios o desventajas del proceso de integración.

En efecto, la comparación relevante resulta de confrontar la posible situación resultante del acuerdo con el resultado de una apertura unilateral. Esto es así porque lo que se pretende evaluar es cuál es la política comercial que permita una mejor utilización de los recursos. La pregunta que estamos contestando es si para lograr una correcta asignación de recursos (y por consiguiente, un mayor desarrollo económico) es conveniente insertarse en un esquema multilateral, regional (MERCOSUR) o unilateral.

El esquema multilateral debería descartarse porque, al basarse en el principio de reciprocidad, se condiciona la apertura doméstica a la apertura de otros países, lo que implica automarginarse de los beneficios del libre comercio. Entonces debemos comparar solamente el escenario regional frente a un escenario con apertura unilateral y preguntarnos cuál es la posición en materia de política comercial externa que más le conviene a un país.

Cabe notar que la apertura unilateral es una política perfectamente posible, dado que depende de decisiones autónomas del gobierno y no está condicionada por ningún tratado ni acuerdo superior a la legislación vigente.

Partiendo de este planteo, si se analiza la creación y el desvío de comercio, claramente la apertura unilateral resulta muy superior a un escenario de integración regional, porque los países socios nos proveerán de aquellos bienes en que son más competitivos, no sólo respecto de la Argentina, sino de todos los otros proveedores posibles, permitiendo un aprovechamiento al máximo de las ventajas comparativas de los diferentes países. La posición del MERCOSUR es aun más débil si para el análisis se tienen en cuenta, simplemente, las restricciones a la libertad y al derecho constitucional de comerciar libremente que implica el mantenimiento de restricciones hacia terceros países y los privilegios que se otorgan a los países socios.

Pero, además, en ese contexto podemos formular otras reservas respecto del MERCOSUR, más allá de las que se desprenden de los cuestionamientos generales a los bloques de integración formulados en el punto 4:

a) La Tarifa Externa Común (TEC) provoca ineficiencias y subsidios cruzados.

Posiblemente la eliminación de restricciones al comercio con el MERCOSUR produzca el efecto de creación de comercio, pero aun en niveles bajos para la tarifa

externa común habrá un desvío de comercio, dado que para un mismo producto procedente del resto del mundo se aplicará un arancel mayor que si procede de Brasil. Si esta situación la comparamos con un escenario de “proteccionismo unilateral” como el actual, donde cada país controla su política comercial y fija aranceles y restricciones al comercio, resulta claro que el MERCOSUR mejora la eficiencia. Pero si la comparación la realizamos respecto de un escenario posible y compatible con los acuerdos internacionales alcanzados (GATT) de apertura unilateral, *es claro que el MERCOSUR desvía comercio y obstaculiza la eficiencia.*

Por otra parte, la TEC genera subsidios cruzados. Si una industria X en Brasil es relativamente más ineficiente que la misma industria en la Argentina, un arancel que sustituya importaciones de terceros países significará un subsidio a la industria X en ambos países. En este caso los consumidores argentinos estarían en definitiva subsidiando a los productores brasileños, puesto que el arancel externo argentino sería menor de no mediar la integración.

Asimismo, los productores argentinos se verán “beneficiados” con un arancel que los proteja de la competencia de terceros países por la ineficiencia de sus pares brasileños, dada la armonización de subsidios.

La TEC y la armonización de políticas industriales y promocionales sobreprotegen y generan mayores costos entonces, aun cuando los productores locales sean relativamente eficientes. El costo de mantener las torpezas productivas será solventado por los consumidores, que deberán privarse de adquirir mejores productos a menores precios.

b) La armonización de políticas macroeconómicas es una alternativa menos eficiente frente a la alternativa de instrumentar sanas políticas domésticas.

Armonización no significa necesariamente desregulación, liberación de mercados, privatización, control de gastos públicos, etcétera. Es más, se entiende por armonización que todos los productores y consumidores perciban los mismos precios efectivos de manera de eliminar las asimetrías. Nada dice que la armonización signifique la eliminación de subsidios y, al contrario, lo que se está produciendo es la armonización de las regulaciones existentes en cada país, como son los casos de las regulaciones fitosanitarias, de envases y rótulos de alimentos, entre otras.

Como la apertura haría más evidentes las regulaciones que pesan sobre la competitividad de la economía, sin la armonización se establecería una especie de competencia entre las políticas que podría redundar en un menor grado de regulación y tributación.

En este sentido, William Niskanen, presidente del CATO Institute de los Estados Unidos, sostiene:

“Tal y como se mencionó anteriormente, uno de los beneficios más importantes de un tratado de libre comercio es la mayor competencia entre las políticas gubernamentales. Tal competencia, tal y como ocurre dentro de los Estados Unidos, es una disciplina importante en las políticas regulatorias y hacendarias de cada país miembro. Para aquellas políticas para las cuales no hay reglas comunes de un gobierno a otro en un área de libre comercio, cada gobierno miembro tiene la autoridad para seleccionar sus propias reglas

sobre la base de preferencias y condiciones locales. La competencia entre compañías privadas en un área muy grande de libre comercio, sin embargo, limita a cada gobierno miembro a preocuparse acerca de la pérdida potencial de empleos e ingresos por impuestos. En general, este proceso de coordinación espontánea nos lleva a un nivel promedio menor de regulación y tributación que si las reglas fuesen seleccionadas a nivel nacional o que estuviesen políticamente en armonía entre los gobiernos nacionales de un área de libre comercio”. (73)

c) Las cláusulas de salvaguardia como vestigio mercantilista.

Por otra parte, el recurso de las cláusulas de salvaguardia, si bien rige sólo para el período de transición, por el cual cada estado parte puede aplicar cuotas a la importación en el caso de que “las importaciones de determinado producto causaran daño o amenaza de daño grave a su mercado”, muestra la filosofía mercantilista que subyace al acuerdo.

No queda claro para quién constituye un daño el simple hecho de que los consumidores prefieran productos más baratos y mejores. En el caso de los productores, un aumento de las importaciones constituye una señal de que deben mejorar su situación competitiva reduciendo costos y mejorando la calidad.

Evidentemente, destellos de la concepción mercantilista del comercio internacional aún siguen vigentes. Considerar daño grave o amenaza de daño al aumento de las importaciones de un determinado producto demuestra claramente que los intereses particulares de unos pocos productores son considerados más relevantes que los intereses particulares de millones de consumidores.

De nada vale el argumento de “excepcionalidad” ni el de “transitoriedad”. Históricamente, el proceso de sustitución de importaciones surgió para atender las “específicas necesidades de unas pocas industrias en su etapa infantil”. Los resultados fueron que esos privilegios se generalizaron y esas industrias nunca dejaron de pretenderse infantiles, con lo cual el proteccionismo se consolidó en nuestro país por más de cincuenta años.

Por otro lado, si justamente se justifica un período de transición hasta alcanzar las preferencias arancelarias del 100%, sosteniendo que las empresas “deben acomodarse” a las nuevas reglas de juego (gradualismo que será analizado más adelante), no parece lógico que con cláusulas de salvaguardia se las exima de la competencia y se mantengan las actuales distorsiones en los precios de mercado.

7. Política externa argentina

7.1. La sustitución de importaciones

El marcado proceso de desarrollo económico que experimentó nuestro país entre 1853/1860 hasta 1930 estuvo caracterizado por un muy elevado grado de apertura

comercial. En 1927 el volumen de comercio (importaciones más exportaciones) representaba cerca del 80% del PBI. (74)

Luego de la crisis del treinta, el cambio de ideas imperante, a partir de la consolidación de las concepciones keynesianas, generó un nuevo enfoque en cuanto a la orientación de la política comercial. Comenzó a imperar la tesis de que el gobierno debía asumir un rol protagónico en el intento de fomentar la industrialización. Se sostenía que en un contexto de apertura económica los incentivos de mercado eran insuficientes para promover actividades manufactureras que, también desde esta perspectiva, eran las que generaban más crecimiento y absorbían un mayor empleo. Resultaba necesario, desde esta visión, promover industrias para sustituir importaciones de bienes terminados de producción local.

Posteriormente, en los cincuenta, el Dr. Raúl Prebisch iba a otorgar un marco conceptual al proceso que ya se venía desarrollando. La teoría del deterioro de los términos de intercambio sostenía que los precios de los productos manufacturados (exportados por los países centrales) caían con menos lentitud que los precios de los productos primarios (exportados por los “países periféricos”), con lo cual los términos de intercambio se deterioraban de manera secular.

Esto se explicaba por cuatro razones: 1. Los países industriales tenían sindicatos fuertes que limitaban la caída de precios; 2. Los países periféricos tenían sindicatos débiles que no ofrecían resistencia a las caídas de precios; 3. La demanda de productos manufacturados crece a medida que crece el ingreso, y 4. La demanda de productos primarios crece menos que proporcionalmente ante un aumento en el ingreso. Estas cuatro razones explican el deterioro de los precios de exportación, en términos de los precios de importación, para los países “periféricos”.

Desde esta cosmovisión de ideas, la política a seguir era inducir al mercado interno a una fuerte sustitución de importaciones. Esta medida además aliviaba la situación del balance de pagos.

La única forma de inducir la asignación de recursos es alterando los precios relativos y esto se logra a través de instrumentos de política económica. Cuando estos instrumentos gravan o subsidian las operaciones de importación y exportación, entonces se habla de política comercial.

7.2. Evolución de la política comercial

En la década del cuarenta, durante la administración de Perón (1946-1955), la protección aumentó a niveles prácticamente de autarquía. Los aranceles fueron elevados y combinados con restricciones cuantitativas, se exigieron permisos para la obtención de divisas y se nacionalizaron los mecanismos de comercialización de la exportación de cereales y carnes. Un informe del GATT (75) señala que la protección efectiva promedio era del orden del 295% para el período 1947-1952.

A partir de 1955, comienzan a observarse incipientes intentos de liberalizar el comercio exterior, pero siempre en un contexto de protección a “industrias incipientes,

vitales y básicas”. Los principales sectores favorecidos por la protección arancelaria en las décadas del '50 y '60 fueron la refinación de petróleo, el acero, los automóviles, los productos químicos, el papel, la maquinaria eléctrica, los cueros, las prendas de vestir y el caucho, entre otros. El mismo informe del GATT da cuenta de que en 1966 el promedio nominal (no efectiva) de aranceles era de 181% para la industria manufacturera.

Por esos años el volumen de comercio en términos del PBI, que a principios de siglo llegaba a 80%, apenas rozaba el 15%.

Sólo las gestiones de Krieger Vasena (1966/1969) y de Martínez de Hoz (1976/1981) intentaron abrir la economía de manera más amplia, aunque sin llegar a reales situaciones de libre comercio. Estos intentos fracasaron básicamente por falta de continuidad y porque se aplicaron en un contexto de políticas económicas incompatibles (déficit fiscal, mercados regulados, elevado gasto público, restricciones al movimiento de capitales, etcétera).

El informe del GATT comenta: “Krieger Vasena aplicó en 1967 las primeras reducciones arancelarias importantes desde 1945; los derechos *ad valorem* sobre las importaciones quedaron reducidos a la mitad pasando de 119% al 61% en promedio”. Asimismo, se eliminaron las subvenciones a las exportaciones no tradicionales, las prohibiciones a la importación, y se redujo la dispersión arancelaria para bajar así la protección efectiva.

No obstante, la inestabilidad económica del período 1970/1975 motivó nuevamente cambios en la política comercial, se reinstauraron controles y tipos de cambio múltiples.

Durante la gestión de Martínez de Hoz se produjo un segundo intento de liberalización. En los primeros dos años se hizo hincapié en las exportaciones uniformando el tipo de cambio y bajando las retenciones (impuestos a la exportación) que gravaban especialmente las exportaciones primarias.

A partir de 1978 comenzó la liberalización de las restricciones cuantitativas y la eliminación gradual de aranceles. Los efectos de estas medidas comenzaron a observarse en un plazo relativamente corto. El volumen de comercio aumentó significativamente, así como la productividad (y la tasa de inversión) de los sectores agrícola e industrial. No obstante, el resto de la política económica no era compatible con la apertura comercial, debido principalmente a la no contención del gasto público, los déficits fiscales y la manipulación de la cantidad de dinero.

A principios de los ochenta, con la crisis de la deuda resurgieron los problemas del balance de pagos. Los gestores de la política económica optaron por restablecer los obstáculos a la importación en un intento de evitar la fuga de las divisas necesarias para cumplir con los compromisos de la deuda externa.

En 1984 el gobierno establece un sistema de licencia de importaciones, las cuales son clasificadas en tres categorías: mercancías prohibidas (bienes de consumo y bienes industriales producidos localmente), importaciones que requerían aprobación mediante la Declaración Jurada de Necesidad de Importación (DJNI) y otras importaciones cuya licencia se obtenía más fácilmente. (76)

Por estos años se comienza a tomar conciencia del fracaso del modelo de sustitución de importaciones. La industria argentina era marcadamente ineficiente,(77) y durante

décadas había mantenido el carácter de incipiente. Por otro lado, debido a la protección arancelaria vigente durante los últimos cuarenta años los precios internos de los bienes de capital, intermedios y finales eran muy superiores a los precios internacionales, conformando una estructura sumamente costosa.

El informe del GATT sostiene:

“El fracaso de la política de sustitución de las importaciones destinada a fomentar la industrialización se pone también de relieve debido a que la productividad total de los factores en el sector no agrícola (con exclusión del sector público) creció a menos de las dos terceras partes de la tasa conseguida en el sector agrícola, gran parte del cual estaba sometido a una protección efectiva de signo negativo”.(78) Esto quiere decir que la productividad del sector subsidiado creció menos que la productividad del sector perjudicado por la estructura impositiva.

7.3. La política comercial en los ochenta

En la década del ochenta los gestores de la política económica llevan a cabo un complejo esquema de promoción de exportaciones junto a restricciones a las importaciones.

La intención era proteger a las industrias incipientes, que paradójicamente hacía más de cuarenta años que mantenían ese status, a la vez que las subsidiaban para insertarse en los mercados internacionales. Es decir que la estrategia ya no era el desarrollo orientado exclusivamente al mercado interno, sino que se buscaba una orientación exportadora en la industria local.

De esta manera surgieron una variada gama de instrumentos fiscales, comerciales y financieros para promocionar las exportaciones, especialmente industriales.

Adrián Makuc comenta este proceso:

“La aplicación masiva de los mecanismos de promoción puestos en vigencia en la segunda mitad de la década de 1980 produjo como resultado un aumento en las exportaciones de manufacturas tanto de origen agropecuario (MOA) como de origen industrial (MOI) que crecieron un 69% y 84% entre 1985 y 1990 [...]. El objetivo de la promoción era generar una reconversión industrial y una reasignación de recursos hacia la producción de bienes exportables [...]. El objetivo fue logrado sólo en forma parcial. El aumento de las exportaciones revela la consolidación de tendencias previas en materia de bienes dominantes y de empresas exportadoras”. (79)

Particularmente en el caso de las exportaciones de MOA, el dinamismo se debió a la exportación de aceites y derivados de la industria oleaginosa que aumentaron notablemente su productividad en las últimas décadas. En estos casos los beneficios promocionales no constituyeron la razón principal del aumento de las exportaciones, sino más bien un inocuo aliciente.

Entre 1980 y 1987 los subsidios a las exportaciones por incentivos financieros (pre, post y financiación de exportaciones) llegaron a los 893 millones de dólares, en tanto que los subsidios debido a mecanismos de promoción fiscales (reembolsos, *draw back*, reembolsos patagónicos) alcanzaron los 2.686 millones de dólares en el mismo período.

Cabe aclarar que éstos son los costos “visibles” de los subsidios. Existen costos que pese a que no se puedan cuantificar, adquieren una importancia mayor, dado que consisten en los proyectos que no se llevaron a cabo debido al menor poder de compra del sector privado a raíz de la financiación de estos subsidios.

A partir de 1989, luego de las experiencias hiperinflacionarias, el gobierno en el marco de la Ley de Emergencia Económica suspende los beneficios a las exportaciones y comienza un proceso de apertura de importaciones.

Marcela Cristini, de FIEL, comenta los principales escollos de la reforma arancelaria: “El punto central de la discusión sobre la apertura es que mover los recursos productivos de actividades establecidas y relativamente estancadas hacia actividades nuevas de mayor dinamismo y productividad presenta beneficios para la sociedad en el largo plazo, pero introduce costos en el corto plazo. Estos costos están asociados a los bienes de capital de los sectores protegidos que no se pueden usar en los sectores competitivos y a la mano de obra con capacitación específica que debe reentrenarse”. (80)

Este proceso de apertura de importaciones que se caracteriza por la eliminación de barreras cuantitativas y la reducción del arancel promedio se viene llevando a cabo de manera gradual y en cierto sentido errática.

Gradual, pues se desarrolla en pasos no programados, y errática, porque depende de necesidades coyunturales como intentar una baja de precios o mejorar la situación fiscal. Por este motivo, en algunas ocasiones el arancel promedio baja y en otras sube, sembrando dudas sobre la tendencia definitiva de la política arancelaria.

Desde el mes de octubre de 1989 se llevaron a cabo quince (!) reformas arancelarias que, si bien son profundas respecto del proteccionismo de décadas anteriores, generan una fuerte inestabilidad de las reglas de juego que atenta contra el proceso de inversión.

Instrumentos utilizados por la política comercial

El informe del GATT citado oportunamente hace un detallado análisis de cada instrumento de política comercial utilizado por nuestro país.

a) Medidas que afectan directamente a las importaciones.

a.1) *Registro, documentación*: Hasta el 1° de enero de 1991 el 50% de las importaciones requerían una Declaración Jurada de Necesidad de Importación. El decreto 2.226/90 las suprimió a partir de esa fecha.

a.2) *Aranceles*: Son derechos que se aplican sobre el valor CIF de las importaciones. Actualmente el arancel promedio es de 10,24%, lo cual es bajo en comparación con el vigente en décadas anteriores (varias veces superior al 100%), pero es alto en términos internacionales donde el arancel promedio ronda entre 3 y 5%. Además, es alto si lo comparamos con la situación de libre comercio, esto es, arancel cero. De las 11.745 posiciones, 425 tienen el arancel máximo de 20%, mientras que 450 tienen el arancel mínimo, que es de 0%.

Cabe agregar que en el comercio con los países del MERCOSUR y los de ALADI están vigentes las preferencias arancelarias oportunamente negociadas que, de hecho, disminuyen los aranceles para esas operaciones.

a.3) *Gravámenes variables o la importación*: Argentina no aplica este tipo de gravámenes.

a.4) *Otros gravámenes*: Además de los aranceles se aplica una tasa estadística del 10% sobre el valor CIF. Entre 1990 y 1991 fueron abolidos el impuesto a los sellos que gravaba con un 0,6%, el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones (0,5%), los aranceles consulares y los depósitos previos. Aún se cobra gravamen sobre los fletes con destino al Fondo de la Marina Mercante.

a.5) *Precios mínimos de importación*: Entre el segundo trimestre de 1987 y fines de 1988 fueron suprimidos la mayor parte de los precios de referencia oficiales que de hecho constituían una restricción a las importaciones. Por el decreto 1.084/91 del 6 de junio de 1991 fueron cancelados los precios de referencia para los productos electrónicos. Estos precios eran discrecionalmente fijados por la Administración Nacional de Aduanas.

a.6) *Prohibiciones a la importación*: Un reducido número de productos están sometidos a prohibiciones a la importación. Los motivos son generalmente salud, medio ambiente, seguridad o índole militar (por ejemplo, animales, plantas, semillas, drogas).

a.7) *Licencias de importación*: A partir del 1° de abril de 1991 quedaron eliminadas las disposiciones en materia de licencias, salvo para algunos productos como automóviles y sus piezas, que están sometidos a restricciones cuantitativas. El informe del GATT explica claramente el mecanismo de estas medidas paraarancelarias muy utilizadas hasta hace pocos años:

“El procedimiento para la concesión de licencias era complejo. Para unas 7.000 partidas había que presentar una solicitud de Declaración Jurada de Necesidad de Importación (DJNI) ante la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE), donde los datos eran ingresados para ser tratados en el Ministerio de Acción Social. A continuación, la DJNI se devolvía a la SICE para su examen y aprobación y su entrega al importador. Para las demás partidas –que competían con la producción nacional- el permiso se remitía seguidamente a las asociaciones de productores. Por regla general, éstas formulaban recomendaciones en contra de la expedición del permiso. La SICE rara vez desestimaba la recomendación. En general, los precios no se tomaban en consideración. [...] *No cabe duda de que hasta hace poco el sistema de licencias era la piedra angular de la política de sustitución de importaciones.* [...] El papel central que desempeñaban las asociaciones de productores en la adopción de decisiones sobre la concesión de licencias de importación hacía que más del 50% de la producción nacional quedara libre de toda competencia significativa por parte de las importaciones”. (81)

a.8) *Contingentes de importación*: Aún se mantienen restricciones cuantitativas a la importación sobre automóviles y camiones.

a.9) *Empresas de comercio del Estado*: La Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de carnes funcionaban como empresas de comercio del Estado, dado que fueron eliminadas por el decreto 2.284/91.

a.10) *Cárteles de importación*: No existen cárteles de importación.

a.11) *Compras del sector público*: El régimen de compra nacional, mediante el decreto ley 5.340, establecía que debía darse preferencia a los proveedores argentinos cuando sus precios fueran iguales a los precios de importación más los derechos e impuestos internos (teniendo en cuenta un “piso” de derecho del 25%). De esta manera se protegía a los proveedores locales con un margen mínimo del 25%. La Ley de Emergencia Económica suspende este régimen de compras del sector público.

a.12) *Normas de origen*: Para los acuerdos del MERCOSUR y la ALADI rigen convenios sobre normas de origen a través de las cuales la preferencia negociada es otorgada a productos que acrediten que por lo menos un 50% de su valor haya sido originado en los países signatarios.

a.13) *Medidas antidumping y compensatorias*: Entre 1980 y 1990 sólo se iniciaron 41 casos de acciones antidumping y 29 compensatorias, de manera que la aplicación de estos mecanismos en la Argentina no es muy relevante. En la mayoría de los casos de antidumping (reclamados contra importaciones procedentes de Brasil) la medida “correctiva” fue el establecimiento de precios mínimos a la exportación hacia la Argentina.

a.14) *Medidas de salvaguardia*: Las medidas de salvaguardia están previstas en el artículo XIX del Acuerdo General y en el Tratado de Asunción del MERCOSUR. Salvo unos pocos casos solicitados en el ámbito del MERCOSUR (algunos tipos de papel procedente de Brasil), nuestro país no ha aplicado esta cláusula frente a importaciones de otros países.

b) Medidas que afectan directamente a las exportaciones.

b.1) *Impuestos, cargas y gravámenes a la exportación*: La Argentina ha aplicado en reiteradas oportunidades impuestos sobre las exportaciones (retenciones). Los motivos eran fiscales y antiinflacionarios. Los primeros, debido a que aumentaban los ingresos del fisco, en tanto que la motivación como instrumento antiinflacionario se daba pues, al gravarse la operatoria con el exterior, los productores optaban por vender sus producciones en el mercado local; por lo tanto, subía la oferta local y los precios tendían a caer. Ahora, debido a que mayormente las retenciones se aplicaban sobre los productos agropecuarios, de hecho era una medida que subsidiaba el consumo de alimentos.

Las retenciones que llegaron a niveles del 40-45% en 1988 y 1989 actualmente fueron reducidas a cero, salvo para algunas semillas oleaginosas.

Además las exportaciones primarias están gravadas con un 1,5% de tasa del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y para todo el universo de posiciones regía la tasa de estadística.

Hasta que fuera abolido había un gravamen sobre los fletes.

b.2) *Precios mínimos*: Actualinente sólo existen precios índices para las posiciones que aún cuentan con retenciones (oleaginosas). Sobre estos índices se calculan las tasas del INTA y la estadística.

b.3) *Prohibiciones de las exportaciones*: Con el fin de proteger a la industria local del cuero, se prohibió la exportación de cueros y pieles en bruto. De esa manera se evita que suba el precio.

b.4) *Contingentes y cárteles de exportación*: En la actualidad no existen cupos o contingentes ni cárteles de exportación.

b.5) *Subvenciones a la exportación*: En febrero de 1986 el gobierno estableció el Programa Especial de Exportaciones (PEEX) mediante el cual concedía subvenciones para tormentar un aumento en las exportaciones. El programa preveía la firma de acuerdos anuales entre el gobierno y los exportadores. No obstante, las exigencias fiscales determinaron que desde 1987 se deje sin efecto dicho acuerdo.

b.6) *Concesiones en materia de derechos e impuestos*: Los mecanismos utilizados pueden sintetizarse en:

- Régimen de Admisión Temporal: Por éste se exime del pago de los aranceles e impuestos internos a la importación de un insumo que será parte del costo de un bien exportable.

- *Draw-back*: Consiste en la devolución de los derechos de importación y otras cargas que los exportadores hubieran pagado por la importación de insumos.

- Reembolsos: La ley 23.101 de Promoción de Exportaciones, de diciembre de 1984, estableció la devolución de tributos interiores en las distintas etapas de producción y comercialización. Los niveles originales eran de 15, 12, 5, 10 y 5 por ciento del valor FOB.

Luego de varios cambios, fueron suspendidos en 1989 por la Ley de Emergencia Económica. Actualmente, con la reforma arancelaria de noviembre de 1992 se restablecieron los reembolsos mediante el sistema “espejo”. Es decir que una posición arancelaria tiene el mismo reembolso a la exportación que arancel a la importación.

- Régimen promocional para el uso de puertos patagónicos: Mediante éste se otorga un reembolso adicional a las exportaciones cuando se hacen por algunos puertos y aduanas ubicadas al sur del río Colorado. El rango de reembolso adicional iba de un 8% para el puerto de San Antonio Oeste hasta un 13% para el puerto de Ushuaia.

b.7) *Financiación de exportaciones*: La promoción de las exportaciones también ha contado con el apoyo oficial mediante el redescuento por el Banco Central de los préstamos previos al embarque, a tasas de interés subsidiadas. En marzo de 1991 fue suspendido el régimen. De todas maneras, una de las funciones del Banco de Inversión y Comercio Exterior, recientemente creado, será la financiación de exportaciones.

b.8) *Promoción de las exportaciones*: La ley 23.101 de Promoción de Exportaciones estableció un gravamen del 0,5% para financiar el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones (FOPEX). Estos fondos podían destinarse a la participación en ferias y exposiciones, realización de misiones comerciales, publicidad sobre productos exportables en medios de comunicación del exterior, financiación de estudios, otorgamiento de distinciones a empresas por logros alcanzados en el desarrollo de nuevos mercados, etcétera.

8. Integración con el mundo y apertura unilateral: una propuesta

Un mayor crecimiento económico se logra asignando los recursos de la manera más eficiente y la apertura de la economía es una condición necesaria para lograr la eficiencia. Hay tres caminos para abrir la economía: el multilateralismo, el regionalismo y el unilateralismo.

Nuestro país ha utilizado de manera alternada y a veces superpuesta los tres mecanismos, cayendo en contradicciones y en notables pérdidas de tiempo y por lo tanto de recursos.

Por un lado, Argentina participa activamente de las discusiones multilaterales del GATT, otorgando concesiones y logrando preferencias. Como vimos, este mecanismo, además de lento, no obliga a la reciprocidad y por lo tanto retrasa aun más la liberación del comercio. Es que, al basarse en el concepto mercantilista de que lo que cuenta es ganar mercados para las exportaciones, la libertad de los ciudadanos de adquirir sus bienes a quien les plazca y la eficiencia en términos de costos que ello genera se reducen a una simple carta de negociación para obtener beneficios para algunos sectores particulares.

Por otra parte, nuestro país también participa de acuerdos regionales de integración económica y libre comercio como la ALADI, el MERCOSUR, la Iniciativa para las Américas y los acuerdos parciales bilaterales con Chile, Bolivia, Estados Unidos, etcétera. A través de estos acuerdos intenta ampliar mercados para las exportaciones en tanto que “cede” apertura para las importaciones. Por eso, justamente, en casi todos ellos se negocian “listas de excepciones” para proteger a aquellas industrias que se verían afectadas con la apertura. Pero, precisamente, es allí donde se generarían mayores eficiencias porque la necesidad de protección está mostrando la falta de competitividad y los mayores costos respecto de la industria foránea, lo que implica, en otras palabras, que está dejando ver una mala asignación de recursos dadas las desventajas competitivas del país.

Pero, por otro lado, estos intentos de integración también muestran lentitud y generan ineficiencias, por cuanto desvían comercio y obligan a concesiones que regulan aun más nuestra economía.

Por último, la Argentina ha encarado en los últimos años una política gradual de apertura unilateral a través de la reducción de aranceles, eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación y eliminación de retenciones.

Este proceso, además de gradual, es incompleto por cuanto no elimina todas las restricciones a la importación y a la exportación, y también resultó sumamente inestable. La inestabilidad de las reglas de juego, junto a algunos cambios de rumbo, sembró dudas sobre la concreta intención del gobierno respecto de su política externa.

En este trabajo proponemos, para lograr una correcta asignación de recursos en nuestro país, la eliminación de los sustanciales subsidios proteccionistas que aún subsisten, en el menor lapso de tiempo posible. Cabe destacar previamente que los beneficios de este proceso de apertura dependen asimismo de las oportunas reformas en

otras áreas de la economía que también sufren amplias regulaciones y no permiten el normal desenvolvimiento del mercado.(82)

Por último, cabe aclarar que la propuesta de apertura unilateral frente a la integración regional no implica proponer la enemistad con los países de la región y mucho menos una postura aislacionista. Por el contrario, la idea es el establecimiento de una comunidad de ciudadanos libres que disfrutaran sus derechos económicos, donde la integración se da en forma espontánea en vista de los beneficios particulares resultantes del libre comercio y la coordinación de esfuerzos. Pero en el caso que se analiza, así como se ha dado en otros intentos de integración como la Comunidad Europea, el elemento intervencionista ha estado presente desde el comienzo.(83) Incluso esta experiencia debe servir de advertencia del peligro inherente al intento de basar la política no en la acción libre de los ciudadanos sino en la interferencia coordinada de los gobiernos.

Para asegurar entonces una economía más eficiente es necesario:

a) *Apertura unilateral*: Eliminación de aranceles a la importación, medidas paraarancelarias, retenciones a las exportaciones, simplificación de los trámites de comercio exterior. Eliminación de preferencias y acuerdos bilaterales que impliquen tratamientos diferenciales frente a diferentes países, puesto que esto genera distorsiones y menor eficiencia económica.

La eliminación de trabas al comercio debe realizarse en forma de *shock*, esto es, en una sola etapa, debido, por un lado, a que el tiempo que supone una estrategia gradual disminuye el valor actual de los ingresos que genera una asignación más eficiente de los recursos, y por el otro, para no potenciar el poder de *lobbying* de las corporaciones que obstaculizan estos procesos.

b) *Desvinculación del MERCOSUR*: En el estado actual de las negociaciones, mantenerse unido al MERCOSUR sería incompatible con la apertura unilateral planteada en a); por lo tanto, la Argentina debería presentar en las próximas reuniones de subgrupos de trabajo, así como a nivel de Consejo y de Grupo Mercado Común, una propuesta para que la tarifa externa común sea uniforme y lo más cercana a cero posible, con la eliminación de las demás barreras arancelarias y paraarancelarias con terceros países; la eliminación de las cláusulas que estipulan la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas, o, en caso alternativo, presentar para su consenso políticas que impliquen la desregulación total de la economía; la eliminación de otras medidas preferenciales que distorsionen las relaciones comerciales con el resto del mundo y la eliminación del régimen de salvaguardias para el período de transición.

Si los restantes países miembros no desean aceptar estas condiciones de negociación de la parte argentina, el gobierno deberá comunicar su intención de *desvincularse del Tratado de Asunción*, tal como éste ha previsto en su artículo 21, entregando dentro de los sesenta días el documento de denuncia al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, que lo distribuirá a los demás estados partes. La desvinculación del Tratado sólo implica para la Argentina la obligación de mantener los derechos y obligaciones referentes al programa de liberación comercial del Tratado por un período de dos años desde la formalización de la denuncia. Como en ese lapso la Argentina habrá implementado un programa de liberación comercial unilateral más amplio que el

convenido con sus socios del MERCOSUR, esa obligación no tendrá mayores efectos comerciales para nuestro país.

c) *Continuación de las negociaciones multilaterales en el GATT*, en tanto éstas no sean incompatibles con un proceso de apertura unilateral: La posición argentina en este ámbito debe ser justamente la defensa del libre comercio. Las negociaciones multilaterales, así como cualquier negociación de carácter bilateral, que pueden lograr el acceso a mercados externos cerrados permitiendo mayores posibilidades a los productores locales de obtener economías de escala, no deben basarse en preferencias particulares ni condicionar la apertura unilateral. Tampoco es justificable cualquier regulación económica que distorsione la asignación de recursos como concesión en pos de la apertura de otros mercados.

ANEXO 1

BALANZA COMERCIAL

En millones de pesos oro

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Intercambio Indice 1861 = 100
1861	14	22	- 3	100
1865	26	30	- 4	155,56
1870	30	49	- 19	219,44
1871	27	45	- 18	200,00
1872	47	61	- 14	300,00
1873	47	73	- 26	333,33
1874	44	58	- 14	283,33
1875	52	57	- 5	302,78
1876	48	36	12	233,33
1877	45	40	5	236,11
1878	37	44	- 7	225,00
1879	49	46	3	263,89
1880	58	35	23	258,33
1881	58	55	3	313,89
1882	60	61	- 1	336,11
1883	60	80	- 20	388,89
1884	68	94	- 26	450,00
1885	84	92	- 8	488,89
1886	70	95	- 25	458,33
1887	84	117	- 33	558,33
1888	110	128	- 18	661,11
1889	90	164	- 74	705,56
1890	101	142	- 41	675,00
1891	103	67	36	472,22

1892	113	91	22	566,67
1893	94	96	- 2	527,78
1894	101	93	8	538,89
1895	120	95	25	597,22
1896	116	112	4	633,33
1897	101	98	3	552,78
1898	134	107	27	669,44
1899	185	117	68	838,89
1900	154	113	41	741,67
1901	167	114	53	780,56
1902	179	103	76	783,33
1903	221	131	90	977,78
1904	264	187	77	1.252,78
1905	322	205	117	1.463,89
1906	292	270	22	1.561,11
1907	296	286	10	1.616,67
1908	366	272	94	1.772,22
1909	397	303	94	1.944,44
1910	389	379	10	2.133,33
1911	342	405	- 63	2.075,00
1912	501	447	54	2.633,33

Fuente: Fraboschi, en *Argentina: historia económica*, Academia Nacional de la Historia.

PARTICIPACION DEL COMERCIO EN EL PRODUCTO BRUTO

Años	PB Comercial PBI (en %)
1900/4	18,9
1905/9	21,2
1910/14	21,7
1915/19	19,3
1920/24	20,5
1925/29	21,3
1930/34	19
1935/39	18,2
1940/44	16,6
1945/49	17,4
1950/54	18,7
1955/59	18,7
1960/64	18,7
1965/70	17,9
1970/74	17,9
1975/79	16,9

1980/84	14
1985/89	14,2

Fuente: Fundación Banco de Boston, "Evolución económica 1915-1976".

IMPORTANCIA RELATIVA DE LA ARGENTINA EN LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PAISES

(En porcentaje sobre exportaciones totales de cada país)

Años	Inglaterra	Alemania	Francia	EE.UU.	Italia	España
1876/80	0,84	s/d	2,2	s/d	s/d	s/d
1881/85	1,6	0,4	3,1	0,7	1,1	2,5
1886/90	2,6	0,9	3,9	0,9	3	2,3
1891/95	1,8	1,1	1,6	0,5	3,1	1,2
1896/0	2	1,2	1,4	0,7	5,1	1,3
1901/5	2,5	1,6	1,4	1	6,7	2,1
1906/10	3,9	2,7	2,3	2	7,6	5
1911/13	4	3	2,8	2,3	7,5	6,1

IMPORTANCIA RELATIVA DE LA ARGENTINA EN LAS IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PAISES

(En porcentaje sobre importaciones totales de cada país)

Años	Inglaterra	Alemania	Francia	EE.UU.	Italia	España
1876/80	0,3	s/d		s/d	s/d	s/d
1881/85	0,3					
1886/90	0,7					
1891/95	1,4					
1896/0	1,9					
1901/5	3,5					
1906/10	4,7					
1911/13	4,8					

* Los autores agradecen la colaboración de Gustavo Lazzari y Margarita Molteni en la elaboración de este informe.

- (1) Ludwig von Mises, *La acción humana*, Editorial Sopec, Madrid, 1968, p. 211.
- (2) Frédéric Bastiat, *Oeuvres complètes*, tomo II, *Le Libre-Échange*, Guillaumin et Cie., París, 1855.
- (3) Juan Bautista Alberdi, *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*.
- (4) Cámara Argentina de Comercio, “Historia del comercio como factor de producción nacional”, en *Revista Pensamiento Económico* N° 441.
- (5) Alfredo M. Irigoin, *La evolución industrial en Argentina (1870-1940)*, Libertas N° 1, ESEADE.
- (6) Adam Smith, *Investigaciones sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 402 ss.
- (7) Dean Russell, *Frédéric Bastiat: Ideas and Influence*, p. 45 ss.
- (8) Adam Smith Institute, *Trade Policy*, Omega Report, Londres, 1984, p. 1.
- (9) Milton Friedman y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1980, p. 67.
- (10) Dean Russell, op. cit., p. 49.
- (11) Felipe A. M. de la Balze (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, septiembre de 1991, p. 15.
- (12) Roberto Lavagna, Eduardo Adrián Makuc y Alberto Paz, *El GATT y su normas: una aproximación a las cuestiones fundamentales*, Boletín Informativo de Techint N° 236, p. 43.
- (13) Roberto Lavagna y otros, op. cit., p. 45.
- (14) Paul Krugmann, *The Move Toward Free Trade Zones*, en “Policy Implications of Trade and Currency Zones”, The Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992, p. 25.
- (15) Paul Krugmann, op. cit., p. 27.
- (16) Juan Luis Colaiacovo, *Negociaciones & contratación internacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, septiembre de 1991, p. 5.

- (17) Lavagna, Roberto y otros, op. cit., p. 46.
- (18) Juan Luis Colaiacovo, op. cit., p. 6.
- (19) Felipe A. M. de la Balze, op. cit., p. 35.
- (20) El SGP no es un mecanismo eficiente de liberación del comercio por cuanto no es de aplicación general a todos los países sino que se otorga a países determinados. En la práctica, está fuertemente influido por motivos político-estratégicos y resulta concentrado en un muy reducido número de países.
- (21) Juan Luis Colaiacovo, op. cit., p. 7.
- (22) Roberto Lavagna y otros, op. cit., p. 46.
- (23) Susana Szapiro, *El nuevo proteccionismo: características y evidencia empírica*, Boletín Informativo Techint N° 241, Techint, Buenos Aires, marzo de 1986, p. 55.
- (24) Al respecto cabe decir que en nuestro país durante años los importadores debían presentar para su aprobación las célebres DJNI (Declaración Jurada de Necesidad de Importación), las que garantizaban que el producto a importar efectivamente se necesitaba. Sin aclarar el criterio para determinar qué era necesario o no y quién debía decidirlo.
- (25) Susana Szapiro, op. cit., p. 59.
- (26) Cristina Simone, Diana Tussie y María Wagner, “El cautiverio de la Ronda Uruguay: Avances y retrocesos de las negociaciones comerciales multilaterales”, FLACSO, Buenos Aires, mayo de 1991, p. 21.
- (27) PSE: Producer Subsidy Equivalents. Véase metodología en cita 16.
- (28) Fuente: *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1992*, OCDE, París, 1992, p. 308 ss.
- (29) Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Hungría, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, Indonesia, Filipinas, Malasia y Tailandia.
- (30) Cristina Simone y otros, op. cit., p. 21.
- (31) Cristina Simone y otros, op. cit. p. 23.
- (32) Carlos Galperín, *Estado de la Ronda Uruguay*, memo, CEI, p. 7.

- (33) Susana Szapiro, op. cit., p. 54.
- (34) Roger Kerr, "Ideas, Interest & Experience. Some Implications for Policy Advice", *Occasional Papers* N° 19, CIS, Nueva Zelanda, 1988, p. 18.
- (35) R. G. Lipsey, "The Theory of Customs Unions: A General Survey", en *Readings in International Economics*, Richard Irwin, Illinois, 1968, p. 262.
- (36) Mancur Olson, "Economic Nationalism and Economic Progress", Sixth Harry Johnson Memorial Lecture, *The World Economy*, vol. 10, N° 3 (septiembre de 1988).
- (37) Paul Krugmann, op. cit., p. 18.
- (38) Fred Bergsten, C., *Commentary: The Move Toward Free Trade Zones*, en "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, 1991, p. 48.
- (39) Allan H. Meltzer, *U.S. Leadership and Postwar Progress*, en "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, 1991, p. 250.
- (40) *The Economist*, 4/5/1991, p. 75, citado por Antonio Martino, Discussant Comments, The Mont Pelerin Society General Meeting 1992, Vancouver, p 2.
- (41) Van R. Whiting, Jr., "The Dynamics of Regionalization: Road Map to an Open Future?", en *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Peter Smith (comp.), North South Center, Universidad de Miami, New Brunswick, 1993.
- (42) Jagdish Bhagwati, *Regionalism versus Multilateralism*, The Mont Pelerin Society General Meeting 1992, Vancouver, 31/8/92, p. 15.
- (43) Mancur Olson, "Economic Nationalism and Economic Progress", Sixth Harry Johnson Memorial Lecture, *The World Economy*, vol. 10, N° 3 (septiembre de 1988): 250.
- (44) ONU, "Los bloques comerciales regionales: ¿Amenazan el sistema de comercio multilateral?", Nueva York, 1990, p. 20.
- (45) Fuentes: FIDE: "Apuntes sobre los bloques comerciales", FIDE N° 169, septiembre de 1992 y ONU, op. cit., p. 27.
- (46) Japón, Hong Kong, Malasia, Singapur, Corea, Taiwán y Filipinas.

- (47) Reina Sotillo, “El Sistema Monetario Europeo: Una alternativa válida frente a la actual crisis económica internacional”, p. 11 ss.
- (48) Norman S. Fieleke, “Europa en 1992. Perspectivas económicas”, en *Perspectivas económicas*, Washington, 1990.
- (49) Javier Villanueva, “La experiencia de la Comunidad Europea: Posibles lecciones para el MERCOSUR”, en *El Mercado Común del Sur*, editado por el Centro de Economía Internacional, CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 1992, p. 38.
- (50) Javier Villanueva, op. cit., p. 47.
- (51) New Industrialized Countries: Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán.
- (52) Javier Villanueva, op. cit., p. 50.
- (53) Véase “Las instituciones de la Comunidad Europea”, Documento 16/89 publicado por los servicios de información del Parlamento Europeo y de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- (54) Al respecto, véase: Norman Fieleke, op. cit., y FIEL, “Argentina y el MERCOSUR: Una respuesta a la iniciativa para las Américas y a Europa '92”, Ediciones Manantial, Buenos Aires, mayo de 1992.
- (55) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit., p. 60.
- (56) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit., p. 61.
- (57) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit., p. 62.
- (58) Villanueva, Javier, op. cit., p. 53.
- (59) Esta última propuesta se llamó “Hard ECU”, FIEL, op. cit., p. 63.
- (60) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit., p. 70.
- (61) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit., p. 70.
- (62) Andrea Jaime Irigoyen, “MERCOSUR: ¿qué y para qué?” en *Revista Expresión Económica Internacional*, N° 2, 1992.

- (63) No obstante, estos acuerdos deben quedar abiertos para la adhesión de otros miembros de la ALADI que así lo soliciten.
- (64) Andrea Jaime Irigoyen, op. cit., p. 13.
- (65) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit., p. 73.
- (66) Héctor A. García, “El Tratado de Asunción del Mercado Común del Cono Sur: Algunas Consideraciones”, CEPAL, Santiago de Chile, enero de 1992, p. 37.
- (67) Alieto Guadagni, op. cit., p. 11.
- (68) El Tratado de Asunción es protocolizado en el ámbito de la ALADI mediante la firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE 18).
- (69) Héctor A. García, op. cit., p. 11.
- (70) Alieto Guadagni, op. cit., p. 22.
- (71) Fuente: Anexo I del Tratado de Asunción.
- (72) Héctor A. García, op. cit., p. 22.
- (73) William Niskanen, *El naciente NAFTA y el futuro de la integración comercial*, presentación en la conferencia “Apertura en las Américas. Más allá del libre comercio”, CATO Institute y CISLE, México, 20 de mayo de 1992.
- (74) FIEL, “Hacia una economía de mercado”, Consejo Empresario Argentino, 2da. edición, Buenos Aires, 1992, p. 142.
- (75) GATT, “Examen de las políticas comerciales”, vol. I, Ginebra, 1992, p. 86.
- (76) De hecho, la DJNI significaba una restricción a las importaciones, dado que muy pocos casos efectivamente se autorizaban. En el proceso de autorización participaban la Secretaría de Comercio y los productores locales.
- (77) FIEL, “Argentina y el MERCOSUR”, op. cit, p. 71.
- (78) GATT, op. cit., p. 89.

- (79) Adrián Makuc, “Mecanismos de promoción de exportaciones en la década de 1980”, en *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, CARI, Buenos Aires, septiembre de 1991, p. 133.
- (80) Cristini, Marcela, *La política de importaciones*, CARI, Buenos Aires, septiembre de 1991, p. 118.
- (81) GATT, op. cit., p. 104.
- (82) Al respecto, nos remitamos a trabajos previos de ESEADE sobre políticas laborales y sociales. Véase también Hayek, Friedrich A., *Desnacionalización de la moneda*, Fundación Bolsa de Comercio, Buenos Aires, 1980.
- (83) Adam Smith Institute, *Trade Policy*, Omega Report, Londres, 1984.