

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía

---

**“MERCOSUR: PERIODIZACIÓN Y ANALISIS SOBRE  
LA INTENSIDAD Y CALIDAD DEL PROCESO DE  
INTEGRACIÓN EN LOS PAISES MIEMBROS  
RELATIVAMENTE PEQUEÑOS”**

---

Alumno: Cabrera Romero, Mariano Francisco

Profesor asesor: González, Germán Héctor

AGOSTO DE 2017

## Índice

Índice	1
1.Introducción	2
2.Regionalismo en América Latina y MERCOSUR	7
2.1Breve reseña del proceso de regionalización de la economía mundial	7
2.2La integración en América Latina	9
2.3Los inicios del MERCOSUR	13
2.4 Las etapas post Tratado de Asunción	18
2.5 Países miembros del MERCOSUR: Los grandes y los pequeños	25
3. Discusión metodológica y datos	30
4. Resultados	38
5. Conclusiones	52
Referencias bibliográficas	56

## “MERCOSUR: PERIODIZACIÓN Y ANALISIS SOBRE LA INTENSIDAD Y CALIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN LOS PAISES MIEMBROS RELATIVAMENTE PEQUEÑOS”

### **1. Introducción**

Una transacción internacional se diferencia de una interna básicamente por dos motivos, por un lado, las fronteras en sentido económico, habitualmente vinculadas a políticas proteccionistas que, de formas muy diversas, discriminan a los productos extranjeros frente a los nacionales, y por otra parte, la diversidad de monedas entre ambas partes de la transacción, que obliga a un intercambio de divisas a unos precios (tipo de cambio) en unos mercados (los de divisas) cuya operativa también está sujeta a costos e incertidumbre.

Una lectura clara y sencilla de la integración regional se puede entender, según Tugores Ques (2006) como el proceso mediante el cual varios países van eliminando entre ellos, pero no frente al resto del mundo, esas características diferenciales. En este sentido, la integración económica entre varios países tiende a convertir en domésticas o internas transacciones que antes del proceso de integración eran típicamente internacionales.

Algunas de las formas que pueden adoptar los procesos de integración pueden ser, mediante un acuerdo de libre comercio, en el cual las economías eliminan entre si las trabas al comercio de bienes y servicios. En cambio, la unión aduanera se caracteriza por la adopción de un arancel externo común entre las economías asociadas, de modo que los socios se muestran como una unidad frente al mundo. Estos tipos de integración tienen consecuencias en el comercio, dentro y fuera de la región, que afectan al bienestar económico.

La eliminación de barreras arancelarias implica que algunos bienes y servicios que inicialmente los miembros producían o importaban a terceros países, ahora sean suministrados por un país asociado, aunque la producción de éste sea menos eficiente que el resto del mundo. Por otro lado, los productores locales ineficientes

son reemplazados por importaciones de los países socios más eficientes, viéndose reducido el precio doméstico e incrementado el consumo. Aunque éstos -la desviación y la creación de comercio- no son los únicos efectos y el resultado neto sobre el bienestar depende de la consideración de todos ellos, son los de mayor relevancia.

Aquellos efectos están relacionados con el comercio intrarregional. La metodología más utilizada para observar estos efectos es un coeficiente que relaciona el flujo de comercio intrarregional con el comercio total. Sin embargo, este indicador no alcanza para poder analizar la calidad de integración.

Además, es importante agregar que los procesos de integración no necesariamente se fundan en el comercio, sino que también en otras cuestiones. Desde mediados del siglo XX, la conformación de bloques comerciales en América Latina se incentivó con el fin de afianzar relaciones políticas, científicas, culturales, consolidar procesos democráticos de gobierno, etc.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, surgen las siguientes preguntas: ¿la creciente integración dentro de un acuerdo regional conlleva avances significativos en el producto per cápita y otras variables relacionadas con el desarrollo económico? ¿Estos efectos, si existieran, son más significativos para las economías relativamente pequeñas dentro del acuerdo? Existen argumentos teóricos que plantean estas relaciones como un hecho verificable (Tugores Ques, 2006). Sin embargo, los resultados empíricos no han sido del todo favorables, cuando se toma en consideración los tamaños relativos de las economías involucradas (Álvarez, 2011).

Varios aspectos relacionados con las preguntas anteriores motivan este proyecto de tesis. En primera instancia están la variedad de indicadores que se utilizan en los estudios empíricos que abordan las cuestiones anteriores o similares, cuya selección no siempre se encuentra bien fundamentada, y la dificultad asociada a su utilización debido a las características propias de los datos estadísticos a partir de

los que se confeccionan y los procedimientos de recolección. A pesar de los problemas metodológicos y de transparencia, los hacedores de política requieren de estudios empíricamente fundados que le permitan tomar decisiones apropiadas.

En segunda instancia, generalmente los estudios económicos que abordan cuestiones regionales lo hacen situando su atención en las economías de mayor tamaño relativo. Si bien se observa una significativa atención por parte de las instituciones de promoción de la integración (INTAL-BID, por ejemplo) en hacer notar los esfuerzos que realizan las economías más pequeñas, parece no tener un correlato en el número de artículos científicos publicados que estudian la trascendencia de las políticas tomadas por esas economías y los efectos que tienen sobre el bienestar de su población.

A partir de todo lo anterior, el proyecto de tesis propone abordar la siguiente hipótesis: El MERCOSUR, desde su creación hasta el presente permitió que se diera una creciente dependencia de los países, principalmente de los relativamente pequeños dentro del bloque. Ello redundó en mayor cantidad de intercambios, mayores volúmenes y mayor intensidad comercial. Simultáneamente, mejoraron las posibilidades de inserción internacional de estos países.

Si bien no es uno de los objetivos de la presente tesis verificar que esos cambios comerciales fueran positivos y significativos en términos de crecimiento y desarrollo, nos planteamos analizar si, al menos, aquella creciente dependencia fue simétrica, debido a que una creciente asimetría en la dependencia comercial puede acotar los grados de libertad en la toma de decisiones de política económica.

Para contrastar la hipótesis se realizará, en la sección 2, una revisión bibliográfica sobre los procesos de integración regional, concentrando la atención de la lectura en el MERCOSUR y los países que conforman el bloque. A partir de ello, se pondrá atención en la periodización de la evolución del MERCOSUR basada fundamentalmente en lo institucional. En segundo lugar, se realizará una breve

descripción de los países que conforman el MERCOSUR, dividiendo el análisis en dos grupos sobre la base del tamaño relativo de sus economías.

Para evaluar la calidad de la integración, no alcanza con el análisis del volumen del comercio intrarregional. Algunos de los indicadores a los que se apelará para enriquecer el análisis, serán: Indicador básico de concentración comercial a nivel de productos (exportaciones e importaciones), Indicador de número de destinos/orígenes principales, indicadores relacionados con el dinamismo comercial (Índice de Balasa, Índice de Krugman), Indicadores de posicionamiento Internacional (Índice de Hirschman-Herfindahl, Índice de Grubel y Lloyd), entre otros.

Tras una discusión metodológica realizada en la sección 3 sobre la pertinencia de los indicadores, se contrastará la hipótesis propuesta con la información suministrada por aquellos, cuyos resultados se volcarán en la sección 4.

Es preciso remarcar que la hipótesis no plantea ninguna relación causal entre variables comerciales. Sin embargo, se podría observar si ha existido una correlación positiva entre interdependencia y alguna de las restantes medidas comerciales. Claramente, un flujo bidireccional creciente de bienes y servicios entre dos países no implica necesariamente interdependencia, ni siquiera creciente dependencia. Por lo que se tendrán en consideración estas cuestiones al momento de analizar los estadísticos.

En cambio, sí se da por sentado una relación causal entre integración institucional e interdependencia. Si bien, en la hipótesis se afirma que hubo una creciente integración en el MERCOSUR, ésta pudo haber sido solo discursiva y no un fenómeno verificado en los hechos. Este fenómeno, al mismo tiempo que pudo haber afectado el comportamiento de las variables comerciales, tanto en términos de volumen, dirección y composición, también pudo haber afectado la relevancia que la relación comercial recíproca tiene para sus miembros. Este fenómeno también será abordado desde un enfoque estadístico.

Si bien se podría plantear una estimación econométrica más compleja, no necesariamente vamos a apelar a ella dado que el problema del comercio regional requiere de la consideración simultánea de otros fenómenos que exceden los objetivos de esta tesis (por ejemplo, la sincronicidad de los ciclos económicos y los vínculos entre estos y la economía global, la especialización productiva, cuestiones geopolíticas, entre otros factores). Finalmente, en la sección 5 se exponen las consideraciones finales y se ofrecen hipótesis para posteriores trabajos.

## **2. Regionalismo en América Latina y MERCOSUR**

### **2.1 Breve reseña del proceso de regionalización de la economía mundial**

La desaparición de la Unión Soviética en 1991 y el fin de la guerra fría fortalecieron el proceso de cambio del sistema en el contexto de las relaciones internacionales. Las nuevas ideologías del mercado internacional transformaron las reglas tradicionales de los Estados indicando que “el papel de los estados debía ajustarse a prestar apoyo y protección a los mercados, adaptando políticas que favorecieran la inversión, que crearan infraestructuras y que abrieran los mercados, pero que no interfirieran en el papel de las empresas, de forma especial en las empresas multinacionales” (Marquina Barrio, 2010:45). Esta posición ideológica se expandió al ritmo que lo hicieron los flujos comerciales y de inversión física y financiera, favorecidos por el acelerado intercambio tecnológico de los últimos treinta años. Este proceso, denominado globalización, supone un grado de internacionalización de la actividad económica que supera cualquier precedente histórico. Pero también los debates sobre la globalización se refieren a las amplias consecuencias que esta internacionalización económica tiene sobre todos los ámbitos de la vida de las personas y de los países, cuyas “reglas de juego” sociales y políticas se ven profundamente alteradas (Tugores Ques, 2006).

La integración económica viene favorecida por el proceso de globalización, pero además como respuesta defensiva a ella. El fortalecimiento de la integración económica y política europea, y el cambio de actitud de Estados Unidos frente a los procesos de integración llevaron al resto de las economías, entre ellas las latinoamericanas, a buscar en la regionalización una forma de responder a la acumulación de poder de negociación de las primeras.

Inclusive, el giro en la política diplomática de los Estados Unidos con respecto a la integración latinoamericana se evidenció en la propuesta de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A pesar del fracaso de este proyecto en 2005, tras la compleja ronda de negociaciones, se ha generado una cadena de tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación firmados entre la economía

norteamericana y una cantidad importante de economías latinoamericanas y caribeñas.

Cada día es mayor el número de acuerdos de integración que firman los países en las diferentes regiones del mundo y entre esas regiones. Para 2003, según Schiff y Winter (2003), dos tercios del comercio mundial ya se realizaba dentro de estos acuerdos y las cifras son mayores actualmente. La Organización Mundial del Comercio registra en su base de datos a junio de 2017, 279 Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) que están en vigor. Corresponden a 445 notificaciones de miembros de la OMC, que incluyen bienes, servicios y accesiones por separado (WTO, 2017). Además, casi todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio han notificado su participación en uno o más acuerdos comerciales regionales (algunos miembros son parte en veinte o más).

Como se puede observar en la siguiente tabla obtenida de CEPAL, Chile y México son los países que han firmado más acuerdos de libre comercio (ALC) en América Latina. Todos los acuerdos de comercio preferencial (ACP) firmados por los países de la región son con países de América del Sur y Centroamérica, mientras que algunos de los ALC son de naturaleza intercontinental. Los socios comerciales tradicionales de América Latina, América del Norte y Europa, representan alrededor del 60% de todos los acuerdos firmados y los socios no tradicionales en Asia y Oceanía representan el 30%. Esto indica que, en la región, los ALC profundizan los vínculos comerciales tradicionales ya existentes en lugar de abrir otros nuevos. Colombia, México y Chile son los países que han firmado más ALC con países de otros continentes. Mientras que Venezuela es el que menos ha firmado este tipo de acuerdos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Acuerdos de libre comercio

País	Acuerdos de libre comercio (ALC) <i>(Cuenta simple)</i>	Acuerdos de comercio preferencial <i>(Cuenta simple)</i>	Total de acuerdos	Acuerdos de libre comercio (ALC) <i>(Cuenta por país)</i>	Acuerdos de comercio preferencial <i>(Cuenta por país)</i>	Total de socios comerciales
Argentina	4	6	10	4	8	12
Bolivia	2	1	3	5	1	6
Brasil	4	5	9	4	7	11
Chile	16	4	20	52	4	56
Colombia	5	6	11	10	25	35
Ecuador	0	4	4	0	7	7
México	13	4	17	44	6	50
Paraguay	4	3	7	4	5	9
Perú	10	1	11	14	1	15
Uruguay	5	4	9	5	6	11
Venezuela	0	10	10	0	29	29

Fuente: Revista CEPAL N°8. Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a enero de 2012

## 2.2 La Integración en América Latina

América Latina se ha encontrado desde mediados del siglo XX envuelta en variados procesos de integración de índole política y económica. Estos procesos de integración han ido evolucionando de manera diferente según el contexto político y geográfico, con diversos resultados. Actualmente, la nueva generación de ALC ha promovido la cooperación bilateral y multilateral impulsando la integración económica con el resto del mundo y transformando el esquema económico, político y social de los países latinoamericanos.

Realizando un breve repaso a la historia de la integración moderna de América Latina, esta se puede enmarcar en tres etapas. La primera se corresponde entre los años cincuenta y finales de los ochenta, la segunda a la década de los noventa hasta 2005, y finalmente, desde entonces hasta la actualidad.

Luego de años de conflictos regionales y bajo la óptica de un mundo dividido en centros y periferias, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Dr. Raúl Prebisch impulsó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones sobre una base ampliada y regional. En este marco,

es que en el año 1960 con la conformación de la Asociación latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se presenta una incipiente cooperación entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y México, a los que posteriormente se sumaron Colombia, Ecuador en 1962, Venezuela en 1966, y Bolivia en 1967. El tratado de Montevideo, acta constitutiva del ALALC, comprometía a los firmantes a la creación de una zona de libre comercio en el plazo de doce años, plazo que fue prolongado hasta el 31 de diciembre de 1980 a través del Protocolo de Caracas en 1969. Al cumplirse el segundo plazo sin haberse alcanzado la meta, el acuerdo se desestimó.

Simultáneamente, se conforman el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 y la Asociación Caribeña de Libre Cambio en 1965, sustituida en 1973 por la Comunidad del Caribe, y en 1975 se conforma el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) como ente impulsor del proceso de integración económica de la región.

En 1980, con el segundo Tratado de Montevideo, se reemplazó a la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con este nuevo acuerdo regional se buscaba una cooperación más flexible, es decir, un sistema de preferencias arancelarias y la generación de un espacio de libre comercio a través de la integración sub-regional, respetando ya el existente Pacto Andino (en vigencia desde 1969 tras la firma del Acuerdo de Cartagena, luego Comunidad Andina de Naciones, CAN) entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y propiciando el desarrollo de otros esquemas subregionales que promuevan la integración de toda la región.

El análisis de los resultados obtenidos a nivel regional en las décadas expuestas no era alentador. Para mediados de los ochenta la ALADI se había estancado y sus principales objetivos fracasaban por asimetrías existentes entre los socios, la falta de reciprocidad, la inestabilidad política y la ausencia de procesos y espacios democráticos en algunas naciones. Paralelamente, se consolidaba el proceso de globalización y formación de poderosos bloques regionales, al mismo tiempo que

los gobiernos de la región eran empujados por el entorno internacional y organizaciones multilaterales de crédito a un cambio de política externa. Las economías latinoamericanas comenzaron a abrirse al mundo y los procesos vigentes (ALADI, CAN y MCCA) comenzaron a decaer.

La situación cambio a partir de los años noventa, cuando se modifica la postura norteamericana y la Comunidad Europea inicia el proceso de incorporación de los países de la ex Unión Soviética. Se reactivan los procesos hemisféricos ya en curso y se generaron nuevos procesos, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN entre Canadá, EE. UU., México) y el MERCOSUR. La integración latinoamericana se encuadró, en esta segunda etapa, dentro del regionalismo abierto, entendiendo como tal a la utilización de los acuerdos comerciales bilaterales como un instrumento para eliminar paulatinamente las protecciones comerciales y las tarifas aduaneras, promover el libre comercio en América y favorecer la inversión extranjera directa, en un marco relativamente protegido frente a terceros países o, al menos, con un poder de negociación mayor.

Los resultados de este periodo fueron positivos en términos comerciales. Sin embargo, las asimetrías estructurales existentes entre las economías no se vieron reducidas y carecieron de un instrumento estabilizador ante tal situación.

La tercera etapa en el proceso de integración latinoamericano comienza tras el abandono del proyecto del ALCA y la aparición en la región de acuerdos regionales más amplios con énfasis en aspectos políticos y menor relevancia a las cuestiones de comercio.

El organismo que llevó a cabo la integración sudamericana en este caso fue la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Nace asentada en los pilares de la CAN y del MERCOSUR, como asimismo en un amplio programa de integración, que abarca no solo el clásico ámbito económico, sino que también le otorga una gran relevancia a la integración política, cultural y social (Diamint, 2013).

Si bien este organismo nace a través de su Tratado Constitutivo en mayo de 2008, sus raíces se encuentran en las denominadas “Cumbres Presidenciales Sudamericanas” iniciadas en el año 2000 buscando impulsar la paz regional – lo cual se ha manifestado tanto en su actuación en la crisis de Bolivia (2008) y de Ecuador (2009), como en el conflicto entre Colombia y Venezuela (2010)-. Lo suscribieron inicialmente doce voluntades: Republicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Esta organización ha hecho, además, un aporte al derecho internacional en relación con la creación de mecanismos que fortalecen y protegen la democracia, destacándose al respecto el Protocolo de UNASUR sobre Compromiso Democrático” del año 2010, y sus manifestaciones por la solución democrática ante la crisis en Paraguay en 2012 y Venezuela en 2017.

Por su parte, el surgimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) representa una novedad de importancia regional e internacional. Desde su creación en 2004, el ALBA ha cambiado la dinámica política de América Latina (Absell, 2012). Sus orígenes se remontan al año 2001, con motivo de la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en Venezuela. Esta organización recibió un nuevo impulso el 29 de abril de 2006, cuando se firma el Tratado de Comercio de los Pueblos entre Cuba, Venezuela y Bolivia. Con los años se integraron a esta organización, Nicaragua, Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente, y las granadinas y Antigua y Barbuda.

Según Diamint (2013), el punto de mayor coincidencia entre los acuerdos de ALBA y UNASUR es que ambos son expresamente políticos. Sin embargo, eso no quiere decir que carezcan de regulaciones económicas, financieras, productivas o comerciales, sino que, a diferencia del MERCOSUR, no se plantearon como un proceso de liberación de mercancías y cooperación económica que consecuentemente producía vinculaciones políticas pacíficas. Sino que primero se definió un entrelazado político y sus consecuencias se extienden al campo

económico. Aunque ambas propuestas tienen la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, la alianza tiene una carga ideológica que la hace restrictiva, mientras que los impedimentos de UNASUR son solo geográficos. En ambos casos, es un discurso eminentemente político y diplomático. En los dos mecanismos regionales las preocupaciones de defensa son explícitas y dieron lugar a la creación de instancias concretas de control y salvaguardia.

### **2.3 Los inicios del Mercosur**

El proceso de integración del MERCOSUR tiene sus orígenes en fechas mucho más remotas que la firma del Tratado de Asunción, y pudo desarrollarse en un determinado momento de la historia en el que se estaba experimentando el retorno de los países de América Latina a la vida democrática.

Los avances en la cooperación en el plano multilateral entre Argentina y Brasil durante la década del setenta fueron escasos debido a las políticas de seguridad que se implementaban bajo los regímenes de gobiernos militares. El punto de encuentro entre Argentina y Brasil se desarrolló a mediados de la década del ochenta, cuando, según Álvarez (2011), el mundo da un giro hacia los grandes grupos económicos y se produce la salida de los gobiernos autoritarios en dichos países. Esto favoreció la búsqueda de superar las rivalidades e impulsar las situaciones de pluralidad, sumado a que el modelo de sustitución de importaciones se encontraba agotado.

En ese contexto, el 30 de noviembre de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín en Argentina, y José Sarney en Brasil firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, dando inicio al proceso de integración bilateral y manifestando una voluntad política en acelerar dicho proceso. En esa declaración los presidentes exponían su consenso en diferentes cuestiones como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una zona de paz y cooperación en el atlántico sur, y la posición de Argentina ante las Islas Malvinas. Además, se firmó la Declaración conjunta sobre Política Nuclear, en la cual reafirmaban los objetivos pacíficos de

sus programas nucleares y se comprometían a intensificar la cooperación en esa materia.

Según Caetano (2011), existe una suerte de prehistoria del MERCOSUR que está sintetizada en el Acta de Foz de Iguazú, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscaron prefigurar un proceso de integración con alcances más amplios al que luego se concretó en el Tratado de Asunción en marzo de 1991.

En junio del año 1986 Argentina y Brasil lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), y en julio de ese mismo año lo establecieron mediante la firma del Acta para la Integración Argentino-brasileña. Este programa sería el ámbito por el cual en los años siguientes se suscribirían entre ambos países numerosos acuerdos, protocolos y documentos sobre la agenda bilateral de integración (Caetano, 2011). Con estos instrumentos se buscaba ampliar el comercio bilateral a través de mecanismos de desgravación arancelaria gradual, sin fijar plazos estrictos y con metas puramente indicativas. Además, se firmó el Acta de Amistad Argentina-brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo, en la cual se expresó la voluntad política de asegurar el éxito del PICE.

Las intenciones de profundizar la cooperación regional siguieron existiendo, y en noviembre de 1988, los presidentes de Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), quedando a cargo de una Comisión Parlamentaria formada por los presidentes y cuatro ministros de ambas naciones, que, según Álvarez (2011), brindó un marco general al proceso con el cual se esperaba facilitar la viabilidad jurídica de los acuerdos. Posteriormente a este acontecimiento, con la firma del Acta de Alvorada, en la ciudad de Brasilia, se aceptó la incorporación de Uruguay al proceso de integración económica entre Argentina y Brasil.

Aunque se consideraba al TICD como una continuación lógica del PICE, el nuevo acuerdo fue menos intenso que el predecesor, pues sus objetivos eran generales,

condicionando a los seis principios a la interpretación de las partes y ya no se incluía el concepto de intersectorial –integración entre los sectores de los países-. Sin embargo, el lapso que separa al PICE del Tratado de Asunción, Argentina y Brasil fueron cumpliendo los compromisos asumidos, adquiriendo otros y acortando los plazos fijados para la profundización de la integración económica hacia lo que luego fue el MERCOSUR.

La situación política y económica en Argentina y Brasil para el año 1990 se presentaba de manera muy similar. Por un lado, ambos se enfrentaban con problemáticas coyunturales similares, como la lucha contra la inflación, reducción del Estado, endeudamiento externo y la recuperación del crecimiento. En ese mismo año, ambas economías se vieron sacudidas por la hiperinflación, desembocando en un estancamiento económico, y condiciones sociales alarmantes.

Por otro lado, el avance de las ideas liberales en el mundo tuvo un acompañamiento directo por parte de ambos países. En el año 1989 asumía como presidente argentino Carlos Saúl Menem, mientras que el año siguiente hacia los mismo Fernando Collor de Mello en Brasil. Ambos presidentes apoyaban la nueva ola ideológica.

En ese contexto, en julio de 1990, los presidentes argentino y brasileño firmaron el Acta de Buenos Aires, documento que proponía el establecimiento de una Mercado Común entre ambos países, que debería conformarse de manera definitiva el 31 de diciembre de 1994. El instrumento integracionista del Acta fue el Acuerdo de Complementación Económica N°14, se resolvió dentro del marco jurídico de ALADI. En dicho acuerdo se establecieron todos los mecanismos a través de los cuales se debía alcanzar la meta del mercado común, manteniendo las herramientas principales<sup>1</sup> y los protocolos sectoriales acordados durante las administraciones de Alfonsín y Sarney (Álvarez, 2011).

---

<sup>1</sup> El ACE14 constaba de cinco herramientas principales: a) un programa de rebajas arancelarias generales, lineales y automáticas, iniciándose con una preferencia del 40% sobre los aranceles vigentes al 31 de diciembre de 1990 en ambos países, llegando al 100% el 31 de diciembre de 1994; b) la eliminación para el 31

Esta iniciativa conformada tan velozmente entre Argentina y Brasil significaba una inflexión histórica en las relaciones entre dichos países, poniendo fin al paradigma de conflictos y a la puja de liderazgos. Evidenciaba también un giro ideológico respecto a las iniciativas de los gobiernos anteriores (Alfonsín y Sarney), asociándose con una visión liberal y comercialista. La decisión de los gobiernos de adelantar los plazos para la conformación del Mercado Común generó grandes expectativas de crecimiento y mejoramiento del bienestar social, ya que se esperaba que los países se someterían a la dinámica del libre mercado y a un aumento del número de integrantes, generando también grandes expectativas de negocios (García, 1992).

Finalmente, luego de que los presidentes de Uruguay y Paraguay expresaran su voluntad a sumarse al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil, el 26 de marzo de 1991, los presidentes Carlos Saúl Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Andrés Rodríguez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay) firmaron el Tratado de Asunción, donde en el artículo 1 de dicho tratado se establece que los estados partes deciden constituir un mercado común en un plazo de cuatro años, el que se denominara “Mercado Común del Sur”.

La constitución de un mercado común implica, según lo establece el Tratado, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes; y el compromiso de los mismos a armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el proceso de integración.

---

de diciembre de 1994 de todas las barreras no arancelarias; c) la armonización de las políticas macroeconómicas, comenzando por aquellas que se vincularan con los flujos de comercio y con la configuración del sector industrial en ambos países; d) la posibilidad de anexos adicionales que constituyeran acuerdos de complementación sectorial; y e) la incorporación de una cláusula de salvaguarda a fin de preservar el comercio generado con anterioridad a la aplicación del Acuerdo y de resguardo unilateral si el acuerdo fracasaba.

Ese acuerdo surge como una respuesta a la consolidación de grandes espacios económicos en el mundo y a la necesidad de lograr una inserción internacional, que era el punto central de la dinámica propuesta para el MERCOSUR (Álvarez, 2011). Por este acuerdo, los países involucrados asumen el compromiso de aumentar el grado de eficiencia y competitividad, ampliando sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diversos sectores de sus economías.

Además de las metas económicas planteadas en el Tratado de Asunción, había también fundamentos de orden político. Se veía al MERCOSUR como una herramienta para consolidar la democracia, generar una transformación productiva e insertar a los países competitivamente al mundo.

En el medio de los acuerdos y negociaciones que mantenían Argentina y Brasil para la conformación de un bloque regional, es importante resaltar como fueron considerados los países más chicos del mismo.

Silvero (2011) señala que años previos y al momento de la creación del bloque regionales creía que la integración tendría un mayor beneficio para los países pequeños que para los mayores<sup>2</sup>. Considerando que los países pequeños del bloque tendrían esta gran ventaja en la integración, no sería necesario pensar en distribución de beneficios ni en fomento a la integración vía políticas públicas. Con esta posición ideológica, el Tratado de Asunción en su artículo 2 establecía el “principio de reciprocidad de derechos y obligaciones” de los Estados Parte, poniendo en pie de igualdad a países altamente disimiles con potencialidades sumamente diferentes.

Recién doce años más tarde a la firma del tratado se reconoce la existencia de asimetrías existentes con respecto a los países pequeños, y se retoma el concepto

---

<sup>2</sup> Al respecto se vuelve en una sección posterior.

de “trato especial y diferenciado”. Por lo que, en la Cumbre de Montevideo del año 2003, se tomaron medidas concretas sensibles a las menores ventajas que tenían los socios menores. Las principales medidas fueron el otorgamiento de trato diferenciado para Paraguay y Uruguay en las negociaciones con terceros mercados, reconociendo la condición de países con menor desarrollo relativo sin litoral marítimo, el establecimiento de un contenido regional diferenciado en el Régimen de Origen en beneficio de Paraguay, la autorización a ambos socios menores para que presenten listas adicionales a AEC y alícuotas reducidas para la importación extrabloque de determinados bienes (Foglia, 2007).

#### **2.4 Las etapas post tratado de Asunción**

Posteriormente a la firma del Tratado se llevaron a cabo sucesivas reuniones, que fueron dando forma al proceso. La primera tuvo lugar en la ciudad de Las leñas (Argentina), en el mes de junio de 1992. En dicha reunión se elaboró el cronograma que establecía las medidas que los estados miembros deberían adoptar para llegar a conformar la unión aduanera, a diciembre de 1994. Además, se definió un segundo cronograma para la armonización de las políticas macroeconómicas, se aseguró el trato nacional para las empresas argentinas y brasileñas, se observó cómo manejar los reclamos por competencia desleal, y se abordó la petición de Bolivia para unirse al bloque.

Según Caetano (2011), se desplegaron acciones e iniciativas que buscaron comprometer al bloque regional en su operativa de conjunto. Algunos de los hechos importantes ocurridos son: la puesta en funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en el año 1991. La adopción de un Código de Subsidios y Antidumping del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en relación a los productos agrícolas; La suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de ALADI; La creación del Consejo Industrial del MERCOSUR; La firma del convenio entre Argentina, Uruguay y Brasil en materia de telecomunicaciones; La puesta en marcha por parte del GMC (El

Grupo Mercado Común) de once Subgrupos de Trabajo que se dedicaban al estudio de diversas cuestiones (comerciales, aduaneras, normas técnicas políticas fiscales y monetarias, transporte terrestre y marítimo, etc.); Comenzaron a proliferar las Reuniones Interministeriales para el tratamiento de asuntos comunes, con la paralela creación de Reuniones Especializadas que perseguían el mismo objetivo. En el año 1992 se aprobó el Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR, que contenían programas exclusivamente dedicados a la formación de una “conciencia ciudadana” a favor de la integración.

En el año 1992 se realizó la cumbre de Montevideo, en donde los presidentes reafirmaron el compromiso de establecer un mercado común con la meta en 1995, eliminando las barreras arancelarias para esa fecha. También se discutió el arancel externo común, la creación de un régimen aduanero para las importaciones subsidiadas por terceros países y la relación con el TLCAN. Esta reunión si bien estaba inmersa en un contexto problemático entre Argentina y Brasil, pudo llevarse a cabo, expresando las voluntades de llevar a cabo el sendero de la construcción del MERCOSUR.

En el año 1994 se aprobó el Protocolo de Colonia para la promoción y protección recíproca de inversiones dentro del MERCOSUR, se profundizaron las negociaciones para la implantación definitiva de la Unión Aduanera; se aprobó un Protocolo sobre la Jurisdicción Internacional en Materia Contractual; se dispuso la llamada Norma Vitivinícola del MERCOSUR; se adoptaron instrucciones generales en materia de política ambiental; entre otras iniciativas.

A fines del 1994, más precisamente el 17 de diciembre, se firmó el Protocolo de Ouro Preto, en el cual, en el artículo número 1 se establece que la estructura institucional del MERCOSUR contara con los siguientes órganos:

- I. El Consejo del Mercado Común (CMC)
- II. EL Grupo Mercado Común (GMC)
- III. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)

- IV. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- V. El Foro Consultivo Económico Social (FCES)
- VI. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

Con dicha firma en Ouro Preto, se dio por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, siendo el mencionado Protocolo un avance institucional de relevancia innegable, acompañado de un balance positivo en cuanto al cumplimiento del cronograma de desgravación arancelaria previsto en el programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción.

Sin embargo, pese a los éxitos iniciales y de los buenos pronósticos hasta mediados de los noventa, desde la creación del bloque regional, se evidenciaron dos etapas diferenciadas por los acuerdos que la regían:

- ❖ Hasta 1995, el bloque se guiaba por el tratado de Asunción, el cual establecía la constitución de un Mercado Común en un plazo de transición hasta el 1 de enero de 1995, hasta esa fecha se irían eliminando la mayoría de los aranceles intrarregionales.
- ❖ A partir de 1995, con la aplicación del Protocolo de Ouro Preto y su mandato de conformación de una Unión Aduanera.

A partir de 1995 comenzaron a ponerse de manifiesto los problemas que acompañarían al MERCOSUR hasta estos días. La meta de conformación de un Mercado Común fijado el 31 de diciembre de 1994, claramente se mostró inalcanzable. Sumado a ello las economías de la región comenzaban a mostrar vulnerabilidades importantes ante el contexto general de liberalización económica. Diversos acontecimientos en años posteriores se traducían en pérdida de credibilidad y consistencia tanto de la Unión Aduanera, como en la accesibilidad comercial al interior de la zona de libre comercio del bloque.

Según argumentan Rapoport y Musacchio (1993), el éxito de esta segunda etapa de la integración no se ha dado, debido a diversos aspectos. Uno de ellos es la coordinación de políticas macroeconómicas entre los países miembros, que no ha

sido desarrollada, aumentando así el grado de vulnerabilidad del proyecto de integración regional. Otro aspecto son las profundas diferencias en cuanto al tamaño y al grado de diversificación de las economías respectivas, lo cual influye en la especialización y comercio de tales países. Tales discrepancias no son independientes de las políticas implementadas por los distintos países, las cuales difieren sustancialmente entre sí.

En los últimos años de la década del noventa se disolvieron los temas de la agenda. La importante devaluación del real que impulso el gobierno de Brasil como mecanismo de ajuste ante la crisis impactó a todo el bloque regional, hundiéndolo en una situación extremadamente difícil.

Así se llegó a los 2000, donde los problemas sin solución habían deteriorado la idea inicial del bloque, por lo que los Estados Partes iniciaron una nueva etapa en el proceso de integración regional y firmaron varios “relanzamientos” del MERCOSUR, que tuvieron como objetivo fundamental el fortalecimiento de la Unión Aduanera, tanto a nivel intrarregional como en el relacionamiento externo.

En ese contexto de crisis del bloque regional, en diciembre de 2008 se llevó a cabo la XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y cumbre de presidentes. En cuanto al aspecto institucional, se creó el Fondo de Garantías para las pequeñas y medianas empresas y se aprobó el Plan de Acción para la profundización del comercio de servicios en el MERCOSUR, mientras que el FOCEM (Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR) continuó avanzando en el financiamiento de proyectos de impacto regional (Lucángelli y Sanguinetti, 2009).

Durante la gestión argentina de la Presidencia Pro Témpore se logró aprobar el Código Aduanero del MERCOSUR, lo cual significa un punto de inflexión en el perfeccionamiento de la unión aduanera. Esta decisión fue acompañada por la implementación de otros instrumentos, como han sido el Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM) y el Manual de procedimientos de Control del

Valor en Aduana del MERCOSUR. También se acordó la forma de distribución de la renta aduanera entre los Estados Parte.

Dentro del periodo más reciente, se pone atención a dos acontecimientos sucedidos en el año 2010: las cumbres de presidentes en San Juan y en Foz de Iguazú. Ambos sucesos celebrados bajo las presidencias de Argentina y Brasil, en el cual se llevaron a cabo importantes acuerdos. En lo económico-comercial, se consensuó finalmente un Código Aduanero y los mecanismos para la eliminación del doble cobro del arancel externo común. En el ámbito político-institucional se fijó la proporcionalidad atenuada para que el Parlamento del MERCOSUR se constituya como una cámara de representación regional y se creó la figura del Alto Representante del MERCOSUR para dar una imagen hacia fuera y coordinar hacia dentro. En palabras de Caballero (2011), esas decisiones en el ámbito regional ponen sobre la mesa las dudas e incertidumbres sobre si lo enunciado en el plano discursivo tendría su correlato en la práctica, o seguirá la brecha entre retórica y realidad.

El 29 de junio de 2012, en la cumbre del MERCOSUR en la ciudad de Mendoza (Argentina), los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay emitieron dos declaraciones que significaron dos acontecimientos relevantes en el bloque como institución. La primera fue la suspensión del Paraguay en la participación en los órganos del MERCOSUR y en sus deliberaciones. En contexto, Paraguay afrontaba una crisis institucional, que significó una ruptura en el orden democrático, razón por la cual se la aisló del proceso de integración regional.

Al mismo tiempo, se anunció la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR<sup>3</sup> y se convocó a la reunión especial en Rio de Janeiro para la aceptación oficial del nuevo miembro pleno.

---

<sup>3</sup> Se estableció un período de adecuación de ese país a la normativa del MERCOSUR y de convergencia al AEC entre abril de 2013 e igual mes de 2017.

Según el BID (2013), se logró un consenso entre los miembros del bloque sobre la necesidad de dar a Paraguay una señal clara y oportuna de la importancia del respeto a la cláusula democrática firmada por los miembros en el Protocolo de Ushuaia, incluso para evitar la desmoralización del instrumento, pero no hubo el mismo grado de acuerdo acerca de la conveniencia y oportunidad de promover la incorporación simultánea de Venezuela al bloque.

En la Cumbre del MERCOSUR realizada en Montevideo en el mes de agosto del 2013, los presidentes decidieron el "cese de la suspensión" de Paraguay<sup>4</sup>. Sin embargo, el reclamo paraguayo sobre la no juridicidad de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR se mantenía latente. Paraguay sostenía que la incorporación de un nuevo socio se debe decidir por unanimidad de los miembros del MERCOSUR. A pesar de la disputa institucional acerca de la adhesión de Venezuela, el país caribeño fue incorporado al bloque y ejerció incluso la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR.

Se han establecido todos los cronogramas para la adopción del arancel externo común, de liberalización comercial intrarregional y la incorporación del "acervo normativo". Juntamente con la adhesión de Venezuela, el MERCOSUR también inició la tramitación de la adhesión de Bolivia al bloque y firmó acuerdos marco de asociación con Guyana y Surinam. En todos estos casos, el impacto sobre el intercambio comercial no aparecería como lo de mayor relevancia, es decir, no influiría en la intensificación del comercio, según el Banco Interamericano de desarrollo en su informe número 18 (BID, 2013).

---

<sup>4</sup> Horacio Cartes asumió la Presidencia de Paraguay en agosto de 2013, uno de sus grandes desafíos fue no solo reincorporar formalmente al país al MERCOSUR, sino también avanzar en la normalización de las relaciones bilaterales con cada uno de los Estados Partes. En ese sentido, la asistencia a la ceremonia de toma de posesión del Jefe de Estado por parte de los mandatarios de Argentina, Brasil y Uruguay fue interpretada como una señal positiva a efectos de posibilitar la pronta reincorporación del país al bloque regional.

Entre el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016, las cuestiones institucionales del bloque tratadas en ese período pueden agruparse en ocho temas que el Banco Interamericano de Desarrollo BID (2017) enumeró.

Primero, en el marco del Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR comercial y económico se identificaron 80 medidas comerciales restrictivas del comercio del bloque. Sin embargo, el interés que habían puesto los socios en esta identificación perdió entidad cuando Argentina puso fin al régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y al restrictivo sistema de control de cambio que había regido varios años.

Segundo, los miembros decidieron iniciar el proceso de incorporación de los resultados de la séptima ronda de negociaciones en materia de comercio de servicios para regularizar el proceso de liberalización del comercio de servicios en el ámbito del MERCOSUR, actualizar las listas de compromisos de los Estados Parte y derogar los compromisos derivados de todas las rondas anteriores.

Tercero, la normativa aprobada en julio de 2015 sobre zonas francas (ZF), permite que las mercancías originarias de un Estado Parte o de un tercer país (con las mismas reglas de origen en todos los socios del bloque, por acuerdos comerciales del MERCOSUR) ingresen a las Zonas Francas y no pierdan la condición de originarias; esto es, que puedan ingresar posteriormente al territorio aduanero general de los países del MERCOSUR sin el pago del Arancel Externo Común (AEC). Si bien hubo avances en ambos frentes, aún queda por ser internalizada la norma en Brasil y Paraguay, y por consensuar la lista de productos entre los EP.

Cuarto, se avanzó en el ordenamiento y sistematización de la información sobre incorporación de normativa en los EP, requisito esencial para la transparencia y conocimiento sobre el efectivo cumplimiento de las regulaciones MERCOSUR.

Quinto, se retomaron las tareas de revisión del Protocolo del MERCOSUR de Contrataciones Públicas (PMCP) con el objetivo de acordar un texto, teniendo en cuenta los avances obtenidos hasta el momento y la necesidad de contar con

criterios comunes para enfrentar las negociaciones externas, en particular la relacionada con la Unión Europea.

Sexto, se continuó negociando en el último año un Acuerdo de Inversiones MERCOSUR, sobre la base de una propuesta brasileña en línea con los Acuerdos para la Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) que ese país firmó en el último bienio con Angola, Colombia, Chile, Malawi, México y Mozambique. Este Acuerdo contribuiría a facilitar la inversión directa en el marco del desarrollo sustentable de los miembros.

Séptimo, Uruguay y Paraguay suscribieron un convenio que instaura un sistema bilateral de pagos utilizando monedas locales. Este convenio se suma al que ya tienen en operación Argentina y Brasil, así como Uruguay con cada uno de estos dos EP.

Finalmente, el octavo tema, aunque fue prorrogado por diez años, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) atraviesa una etapa de transición ya que aún no ha sido aprobado por los Parlamentos de los países socios. Por tanto, mientras que se están ejecutando los proyectos ya aprobados, y los nuevos que cuentan con recursos disponibles, con posterioridad a la prórroga del Fondo, los países no han realizado aportes.

## **2.5 Países Miembros del Mercosur: Los grandes y los pequeños**

Cuando se califica “pequeños” a los países en términos de tamaño, se refiere a aquellas economías que toman como “dados” los precios mundiales de los productos que importa, el país es precio “aceptante” en la jerga de la economía. Esto se debe a que el volumen que el país decida importar, carece de efectos perceptibles sobre el precio mundial del producto en cuestión. Además, la condición de país pequeño y país grande afecta de manera diferente en cuanto a los resultados de ciertas políticas comerciales, y también en el grado de integración que se promuevan (Tugores Ques, 2006).

Según Krugman (2006), el tamaño de las economías es relevante en la teoría del comercio internacional debido a que las economías con PIB más elevado mantienen una fuerte relación con el comercio externo. Esta cuestión está representada a través de la ecuación de gravedad del comercio mundial, la cual intenta explicar que el comercio entre dos países cualesquiera es, permaneciendo todo lo demás constante, proporcional al producto de sus PIB y disminuye con la distancia.

Botto (2013) señala que para que se concrete la integración tiene que existir voluntad y decisión por parte de los gobernantes a cooperar regionalmente y generar reglas e instituciones comunes. Estas decisiones están ligadas a la certidumbre en torno a dos amenazas inherentes a todo proceso de cooperación: problemas de *enforcement* y distribución desigual. La primera refiere al temor de que las reglas una vez establecidas no sean cumplidas por todos los miembros del acuerdo y la segunda representa la amenaza de que la cooperación amplíe las desigualdades que separan a los países miembros, en vez de reducir las asimetrías de poder interna al bloque. En el caso del MERCOSUR, se cree que esta última es relevante debido a las asimetrías de escala existentes en cuanto a las variables económicas.

En el MERCOSUR el Uruguay representa el 2.16% y Paraguay el 1.09% del PIB total regional<sup>5</sup>. Es evidente que el bloque regional presenta disparidades entre los países miembros, no contempladas en el Tratado de Asunción, fundamentado en que la mera integración de estados pequeños a un mercado más grande le daría posibilidades de crecimiento, sacando ventajas respecto a los más grandes (Silvero, 2011).

Como señala Sica (2006), en todo proceso de integración, las asimetrías son una cuestión muy importante para tener en cuenta, ya que pueden abortar las posibilidades de progreso de los aspectos institucionales del bloque, y pueden

---

<sup>5</sup> Valores de porcentaje de PIB a precios corrientes correspondientes al año 2015. En el cálculo, el PIB regional se considera a la suma de los PIB de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Fuente: WITS.

manifestarse por diferencias importantes en el tamaño o grado de desarrollo, o por disparidades de intereses.

Para el caso del MERCOSUR, Sica (2006) plantea que las asimetrías se pueden sintetizar en 2 grandes ejes de conflicto: el primero enfrenta a los dos países chicos (Paraguay y Uruguay) con los dos países grandes (Argentina y Brasil) fundamentalmente por cuestiones de disparidades; y el segundo, se refiere a los recurrentes conflictos entre Argentina y Brasil, sobre todo en la faz comercial.

En la historia del bloque regional, descrita en el apartado anterior, se ha puesto de manifiesto que los dos países más grandes del bloque (Argentina y Brasil) han llevado a cabo los procesos de integración de manera bilateral, con diferentes objetivos, entre ellos de índole estratégico, de reducir las hipótesis de conflictos y pugna de liderazgo a nivel continental. Además, a mediados de la década del 80 presentaban marcadas similitudes. En lo que respecta a lo institucional, ambos habían atravesado períodos de dictaduras militares que afectaban las relaciones y la confianza entre los países. Al recuperar la democracia en los dos países se planteó la necesidad de modificar ese clima.

Por otra parte, ambas naciones se enfrentaban a un proceso de concentración de la economía internacional, desde el punto de vista de producción, comercialización y organización política. Se extendía en ambos países la preocupación de “quedarse afuera del proceso” (Sica, 2006).

Por otro lado, los países relativamente más chicos del bloque regional, Uruguay y Paraguay, intentaron acoplarse a la dinámica del bloque, por diversos motivos y esperando ciertos resultados. Uruguay fue el país que preferentemente buscó acoplarse con decisión a los movimientos de Argentina y Brasil. El gobierno de Luis Alberto Lacalle fue el que advirtió la necesidad de incorporarse al bloque argentino-brasileño en el año 1990, argumentando que la negativa a quedar afuera del acuerdo bilateral entre esos países arrojaría consecuencias negativas para

Uruguay. Además, en su incorporación busco ser acompañado por Paraguay y Chile, a efectos de equilibrar las asimetrías evidentes del bloque.

Paraguay ya mantenía relaciones estables con Brasil. En 1960 se habían iniciado acuerdos para la construcción de la represa binacional de Itaipú, a través del Acta de Iguazú, y que se materializó en 1973 con el Tratado de Itaipú sobre el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná. Mientras que las relaciones con Argentina no eran buenas durante el período de Alfonsín como presidente de Argentina, quien expresaba su malestar con el dictador Stroessner en Paraguay. Dichas relaciones cambiarían con la presidencia en democracia de Andrés Rodríguez. Al contrario de la decisión de Chile, Paraguay decidió acompañar la iniciativa de Uruguay y finalmente llegó a la firma del tratado de Asunción el 26 de mayo de 1991.

Múltiples son las cuestiones que se exponen respecto a los motivos por los cuales estos países relativamente chicos se incorporaron al bloque inicialmente conformado por Argentina y Brasil.

Según Escudero (1992) dichos países se apresuraron a incorporarse al proceso argentino-brasileño por tres razones fundamentales: a) el riesgo de desplazamiento de sus productos, b) la necesidad de apoyo para la internacionalización, y c) la urgencia de una modernización productiva.

Para Sica (2006) las motivaciones se fundan en un análisis de ventajas y desventajas, y se asocian más a los costos de no hacerlo, que a los beneficios de hacerlo. Desde el punto de vista de los beneficios, ambos países tienen escasa complementariedad con Argentina y Brasil, pues muy poco de lo que ambos producen no es también elaborado por sus socios principales. Por el contrario, ingresando en el bloque podían tener acceso a los mercados de Argentina y Brasil sin trabas, aumentando su atractivo para la localización de las inversiones extranjeras. Mientras que, por el lado de los costos, no ingresar al bloque hubiera implicado una pérdida de atractivo económico como consecuencia de un mayor

aislamiento, restringiendo la capacidad de atraer capitales productivos del resto del mundo.

### 3. Discusión metodológica y datos

Para abordar la hipótesis del trabajo se pone énfasis en aportar un despliegue de indicadores de distinta complejidad que denotaran diversas cuestiones (patrón de comercio, dinamismo comercial, correcta inserción internacional) relacionadas al análisis económico del comercio internacional.

Las estadísticas descriptivas en el comercio son necesarias para visualizar el desempeño comercial de un país. En base a la hipótesis planteada en este trabajo, los indicadores seleccionados se organizan alrededor de tres preguntas: ¿Cuán vinculada al mercado internacional se encuentra la economía? ¿Con quién se negocia? y ¿Qué comercio realiza?

La primera pregunta es afín con el concepto de apertura comercial. Este concepto presenta diferentes aproximaciones cuantitativas, no necesariamente con las mismas interpretaciones. La acepción relevante aquí es aquella que interpreta la apertura como el resultado de la capacidad y de la predisposición de una economía para integrarse en los circuitos del comercio mundial. *Grosso modo*, los factores geográficos y otros naturales inciden en la capacidad, así como las políticas llevadas a cabo a lo largo de la historia y que determinan el patrón de acumulación de los capitales físico y humano y del cambio tecnológico, mientras que la política comercial actual define su predisposición a abrirse.

Una medida que no discrimina entre ambos aspectos, pero que es frecuentemente utilizada es la consideración conjunta de las compras desde y las ventas hacia el exterior, como proporción del producto interno. En cambio, para medir el coeficiente de apertura (CA), en este caso se tomará la variable exportaciones en el numerador y se la divide por el producto interno bruto (PBI) a precios corrientes de mercado del país seleccionado. La fundamentación de tomar solo las exportaciones en el numerador se basa en que la unidad de estudio es el país pequeño en su rol de

exportador. Se procederá del mismo modo en todos los indicadores que corresponda.

El coeficiente, expresado en porcentaje, se representa de la siguiente manera:

$$CA = \frac{X_i}{PIB_i} * 100$$

en donde X son las exportaciones, i es el país y PIB es el producto interno bruto a precios corrientes de mercado.

El mismo grado de apertura tiene un significado muy diferente para un país con una gran costa y cerca de grandes mercados que para un país sin litoral, alejado, y con un nivel de ingresos más bajo. Sin embargo, en el contexto del problema estudiado mantiene cierta utilidad.

En cuanto a la pregunta “con quién”, es preciso tener en cuenta que las características de los socios comerciales determinan la distribución de las ganancias de bienestar a partir del comercio. El instrumento estadístico más utilizado para caracterizar a los socios en un entorno de integración es el índice de comercio intrarregional, ya que muestra en forma directa la proporción que representa el comercio entre los miembros del bloque regional. Este indicador de exportaciones intrarregionales no refleja interdependencia sino relevancia identificada con la escala y no por la calidad o el grado de integración. Es decir que la proporción de las exportaciones al interior del esquema de integración aumente, no implica necesariamente que se esté generando una mayor integración, sino que el destino es más importante, en términos relativos, que otros en el mundo. El índice de intensidad de comercio es el que se utiliza a fin de corregir el sesgo anterior.

Entonces, para estudiar la relevancia que tiene el comercio entre dos economías en términos de comercio mundial, se calcula el cociente entre ambos flujos en un momento determinado.

La ecuación formal es la siguiente:

$$CI = \frac{\sum_{i=1}^n X \acute{o} M_{ij}}{\sum_{i=1}^n X \acute{o} M_{iw}} * 100$$

en donde i es cada uno de los países de la región en cuestión, n es la totalidad de estos, j es un país o región, w es el mundo, y la notación X ó M alude a exportaciones o importaciones.

Por otro lado, el índice de intensidad de comercio corrige el sesgo del índice de comercio intrarregional, al pesarlo en el comercio mundial. Es decir, si la proporción del comercio total que destina a la región es mayor que la participación de su comercio total en contexto global, entonces el país exportador es relativamente más dependiente del comercio intrarregional que otro que posea un valor del indicador menor.

La fórmula para el cálculo es la siguiente,

$$IC = \frac{\sum_{i=1}^n X \acute{o} M_{ij} / \sum_{i=1}^n X \acute{o} M_i}{\sum_{i=1}^n X \acute{o} M_i / X \acute{o} M_w}$$

Donde i es un país miembro del esquema, j es el esquema de integración, w es el mundo, y X o M son las exportaciones o importaciones.

Los índices regionales de intensidad de comercio miden, en base a flujos de comercio existentes, hasta qué punto los países intercambian más intensamente entre sí que con otros países, proporcionando información sobre los efectos potenciales para el bienestar de un acuerdo de integración regional. Estos índices

son puramente descriptivos y no controlan los factores que afectan al comercio bilateral.

En cuanto a la pregunta “qué comercio”, los patrones de importación y exportación de un país se determinan en el modelo comercial estándar por su dotación de factores productivos y la tecnología que tiene disponible. Algunos factores como la tierra y los recursos naturales son dados por la naturaleza, mientras que otros, como el capital físico y el humano son el resultado de políticas pasadas y futuras. Además, lo que un país negocie debe tener en cuenta lo que puede negociar, idealmente a través de la medición directa de factores y dotaciones tecnológicas.

Una de las metas importantes del MERCOSUR era servir como plataforma para la incorporación de los países miembros en la economía mundial. Es por ello por lo que, para comprobar la calidad de la inserción internacional de los países pequeños del bloque y su evolución, se utilizarán dos indicadores. El primero es un índice de ventajas comparativas reveladas, que indicará la evolución de la competitividad en los mercados seleccionados. El segundo indicador que se utilizará es el índice de Krugman, que considera la similitud en el patrón exportador por industrias, con el objetivo de observar el aumento de la complementariedad con los mercados mencionados. Y se completará el análisis con el índice de Grubell y Lloyd.

La cuestión “qué” está también relacionada directamente con la diversificación de las exportaciones de un país, ya que la posición en el sistema económico mundial implica más que simplemente ganar ventajas comparativas en algunos mercados. Una buena inserción internacional se asocia frecuentemente con la idea de una canasta diversificada de productos, lo cual tiende a reducir la dependencia con respecto a un producto o un destino determinado. Para evaluar adecuadamente el grado de diversificación de los países en cuestión se utilizará el índice de Hirschman-Herfindahl.

La primera medida es utilizada para analizar las ventajas o desventajas comparativas en el comercio de determinados bienes. La versión más simple es:

$$IVCR_{it}^k = \frac{X_{ijt}^k - M_{ijt}^k}{|X_{iwt}^k + M_{iwt}^k|}$$

Donde,  $X_{ijt}^k$  representa las exportaciones del producto k realizadas por el país i al mercado j en el año t,  $X_{iwt}^k$  son las exportaciones del producto k realizadas por el país i al mundo (w) en el año t. Mientras que  $M_{ijt}^k$  significan las importaciones del producto k realizadas por el país i desde el mercado j en el año t, y  $M_{iwt}^k$  las importaciones del producto k realizadas por el país i desde el mundo (w) o un mercado específico.

El índice puede tomar valores positivos o negativos. Un índice positivo (negativo) será indicativo de un superávit (déficit) en el total del comercio, y expresa una ventaja (desventaja) en los intercambios comerciales. Es decir, un índice de VCR mayor que cero será indicativo de la existencia de un sector competitivo con potencial; y un índice negativo, de un sector importador neto carente de competitividad frente a terceros mercados.

La variante elegida para el índice de ventajas comparativas reveladas es la siguiente

$$IVCR_{it}^k = \frac{\frac{X_{ij}^k}{X_{ij}^k}}{\frac{M_{jw}^k}{M_{jw}^k}} = \frac{X_{ij}^k}{M_{jw}^k}$$

Donde i es el país de origen, j el destino, w es el mundo, k el producto, X representa las exportaciones y M las importaciones.

La fórmula del IVCR fue modificada reemplazando las exportaciones mundiales por las importaciones de un mercado específico. En la primera versión del indicador (al centro de la expresión anterior) se relaciona un índice de especialización de exportaciones con un índice de especialización de importaciones del mercado de interés, por lo que un valor mayor a la unidad revelaría una ventaja de especialización en el producto con respecto a la competencia.

En forma similar, la segunda versión (a la derecha) se expresa como el cociente entre dos indicadores de penetración de mercado. En el numerador, el valor representa la participación de mercado en el total de bienes exportados. Por lo que un valor positivo de IVCR, expresado de una u otra manera, indica que el país *i* presenta ventajas para la penetración del mercado *j* en cuanto se especialice en la oferta del bien *k*.

Entonces, definimos al índice de especialización de Balassa como el IVCR normalizado:

$$IEB_{it}^k = \frac{IVCR - 1}{IVCR + 1}$$

Ahora, si el valor es mayor a 0 se sostiene una ventaja potencial, mientras que si supera 0,33 indica que existe una ventaja comparativa para el país.

El índice de Krugman mide la diferencia en las estructuras de exportación, sumando las diferencias entre la participación de cada industria en el total del valor agregado industrial de un país y la participación de esa misma industria en el valor agregado industrial de otro país tomado como referencia. En otras palabras, evalúa la similitud de las canastas, a fin de que el esquema de integración funcione realmente como una plataforma para la inserción económica (Álvarez, 2011).

Se calcula de la siguiente manera:

$$IK = \sum_{k=1}^n \left| \frac{X_j^k}{X_i} - \frac{X_j^k}{X_j} \right|$$

Donde i es el primer país, j el país socio, k la industria, y X las exportaciones.

El resultado varía entre cero, para estructuras exactamente iguales, y 2, cuando no hay absolutamente ninguna superposición entre las estructuras comerciales de los dos países. La interpretación del indicador quiere decir que cuanto más se acerque a cero el indicador, más reducida será la probabilidad de complementariedad entre las economías consideradas. El aprovechamiento de la complementariedad a nivel regional se vería reflejado en los flujos de comercio, como el remplazo de proveedores locales y foráneos por regionales a un costo unitario menor<sup>6</sup>. La falta de complementariedad a nivel regional reduce las posibilidades de obtener economías de escala en aquellos sectores que la requieran para reducir costos reales y volverse competitivos en términos globales y, por consiguiente, reduce también las posibilidades de ampliar la canasta de bienes con ventajas comparativas.

La fórmula del índice de Grubell-Lloyd se representa como

$$IGL = 1 - \frac{\sum_{k=1}^n |X_{ij}^k - M_{ji}^k|}{\sum_{k=1}^n X_{ij}^k + M_{ji}^k}$$

Donde i es el primer país, j como el país socio, k la industria, n el número de industrias, X las exportaciones y M las importaciones.

---

<sup>6</sup> En el caso del remplazo de proveedores locales por regionales más eficientes se denota creación de comercio y es considerado un hecho positivo en términos de eficiencia y bienestar. Mientras que el remplazo de foráneos por regionales menos eficientes, aunque en ventaja debido a la discriminación comercial, se denota desvío de comercio y representa una pérdida de eficiencia global, aunque con resultado incierto en términos locales.

El índice arroja resultados que van entre 0 y 1. Un IGLL elevado y más bien cercano a uno es indicativo de un comercio en sectores similares, es decir, comercio intraindustrial. Usualmente, con un valor menor a 0,10 se considera que predomina el comercio interindustrial, mientras que valores mayores a 0,33 predomina el comercio intraindustrial.

Finalmente, el índice de Herfindahl-Hirschman representa la medida más simple y difundida de diversificación/concentración de las exportaciones. Para una muestra de  $n$  observaciones, el indicador se presenta como:

$$IHH = \frac{\sum_k^n \left(\frac{X_j^k}{X_i}\right)^2 - \frac{1}{n}}{1 - \frac{1}{n}}$$

La ecuación utilizada, representa a  $X$  como las exportaciones,  $i$  el país,  $k$  los productos y  $n$  el número de observaciones de la muestra.

El resultado oscila entre 0 y 1. Un índice mayor de 0.18 se considera un mercado concentrado, entre 0.10 y 0.18 moderadamente concentrado, y el rango entre 0 y 0.10 se considera diversificado.

El estudio se concentra en los países relativamente chicos del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay para el período comprendido entre 1994 y 2015. Los datos se extrajeron de COMTRADE y WITS, mientras que los del PIB del DataBank. En todos los casos, están expresados en dólares, a precios corrientes de mercado.

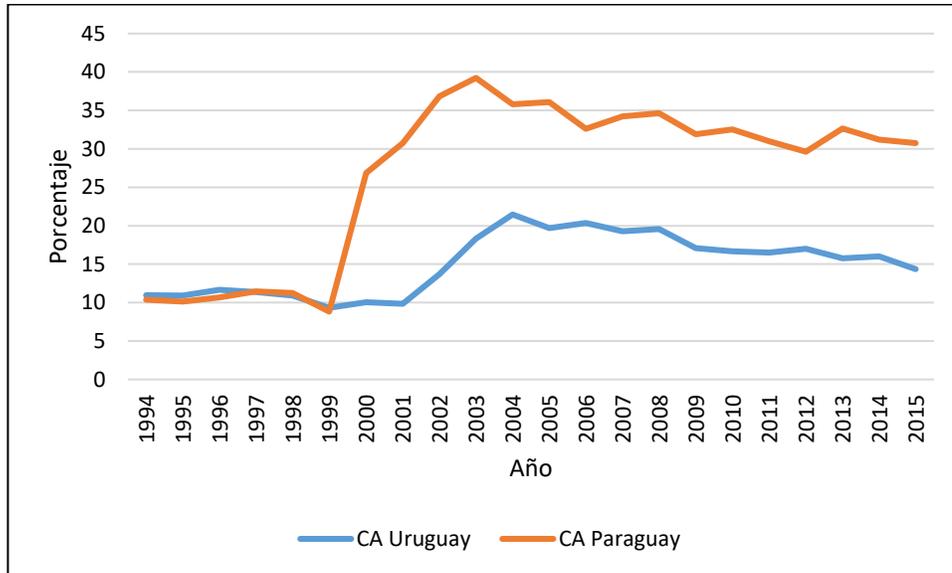
Para los indicadores que requieren otros destinos y desagregación por tipo de bien exportado, se ha puesto atención a cuatro áreas: América del Norte, Asia Meridional, Asia Oriental-Pacífico, y Europa-Asia Central; y se han utilizado las

partidas de la CUCI revisión 2, agrupadas, cuando fue necesario, en alimentos, combustibles, manufacturas, maquinaria y equipos de transporte, materias primas agrícolas, minerales y metales, productos químicos, y textiles.

## 4. Resultados

En el siguiente gráfico se plasman los coeficientes de apertura realizados, medidos en términos de las exportaciones.

Gráfico 1. Coeficiente de Apertura (CA)



Fuente: elaboración propia en base a datos COMTRADE y DataBank.

El comportamiento de las series durante el período considerado en ambas economías es similar. Las exportaciones muestran una tendencia ascendente desde 2000 en Paraguay y 2002 en Uruguay mientras que el producto lo hace desde 2002 en Paraguay y 2003 en Uruguay. Por consiguiente, ambos países muestran un salto en el valor del CA, aunque mayor en el caso paraguayo. Sin embargo, en ambos casos el CA toma una tendencia descendente debido a la mayor pendiente de la tendencia del producto. Esto es lo que se observa en el gráfico 1. El indicador estaría describiendo a economías abiertas al mercado externo, aunque el impulso de la demanda interna habría sido aún más significativo en ambos casos a partir del 2003.

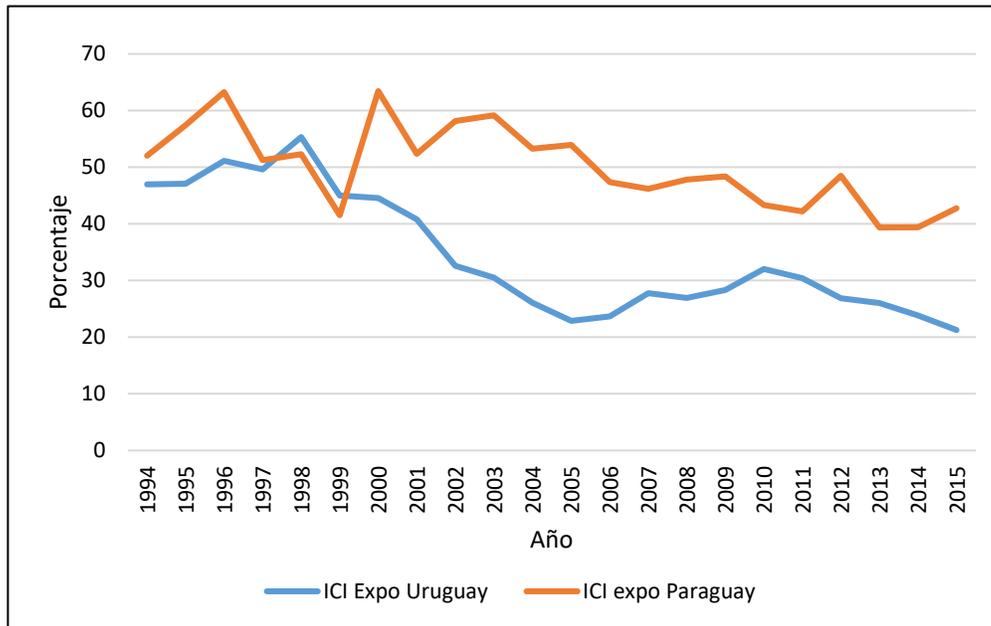
Al respecto, es probable que entre 1994 y 1999 haya influido sobre el coeficiente de apertura la estabilidad cambiaria que caracterizó a la región. De ser correcto este razonamiento, se debería esperar un cambio de tendencia y un aumento en el valor del indicador entre los años 1999 y 2002, lo cual efectivamente sucede, tras la gran devaluación de 2001 en Argentina y lo mismo sucedido en Brasil a fines del 1998.

Al observar el comportamiento del indicador de Uruguay, se puede decir que, su CA pasa de 10% en 2001 a 21% en 2004 aproximadamente, por la caída en el PIB producto de la crisis bancaria del 2002 y del efecto contagio de la recesión argentina. A partir del año 2003 hasta el año 2008 los valores del CA se mantienen por encima del 19%, como resultado del proceso de recuperación del crecimiento liderado por las exportaciones de bienes primarios cuyos precios internacionales experimentaron un favorable aumento. La lenta desaceleración de la actividad económica local y mundial, consecuencia de la crisis financiera internacional, sería una causa que explica la tendencia negativa del CA a partir del 2008.

En el caso de Paraguay, se puede observar que su CA disminuye de 11.2% en 1998 a 8.8% en el año 1999 debido a la caída de las exportaciones en mayor proporción que la caída del producto. Según Jacobo y Tinti (2013) los factores que explican esta caída están ligados a la baja performance del sector agrícola sumada a una tendencia bajista de los precios internacionales de la soja y el algodón –que son las principales exportaciones paraguayas-, el estancamiento y la caída de la demanda de Brasil –su principal socio comercial- y la desaceleración de la actividad económica interna. A partir del 2002 Paraguay inicia un nuevo proceso de apertura, marcado por la expansión de la producción agropecuaria, la recuperación de la demanda brasileña y el aumento de sus exportaciones gracias a la depreciación del tipo de cambio real efectivo, aunada a la mejora de los precios internacionales de los productos exportados. Luego, la lenta desaceleración y tendencia negativa que presenta el CA de Paraguay se podría explicar por las mismas causas que para Uruguay.

En el siguiente gráfico se observan los senderos seguidos por el indicador de comercio intrarregional para las economías en cuestión.

Gráfico 2. Coeficiente intrarregional: Uruguay y Paraguay, 1994-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y WITS.

La tendencia positiva del indicador en ambos países hasta el año 1996 (en Uruguay se extiende hasta el año 1998), tiene su explicación en lo que muchos autores coinciden con el “período de auge” del bloque regional. En los años posteriores a la firma del Tratado de Asunción aumentó considerablemente el intercambio comercial entre los países fundadores del MERCOSUR<sup>7</sup>, que fue la consecuencia lógica de la desgravación arancelaria (Sica, 2006). También esto encuentra su fundamento en la coincidencia de políticas macroeconómicas de los cuatro miembros del MERCOSUR, manteniendo un tipo de cambio nominal estable –cuestión que también se señaló en la explicación del comportamiento observado en el CA-.

<sup>7</sup> El comercio intrarregional fue en 1992 apenas U\$S7.000 millones y tres años más tarde había llegado ya más del doble. La participación del comercio entre los cuatro países, como proporción del comercio internacional del bloque con todo el mundo, había subido ya de 14% en 1992 a 22% en 1995 (Silvero, 2011).

En ambos países se puede observar una caída del CI en los años 1998 al 1999, en el caso de Uruguay la caída fue del 55% al 45%, mientras que el CI de Paraguay cayó del 52% al 41%, coincidente con la crisis económica de Brasil. La tendencia negativa siguió para Uruguay, mientras que el CI de Paraguay aumentó en el periodo 1999-2000 de manera abrupta, explicándose ese aumento en un mayor volumen de exportaciones a Argentina, y luego, al año siguiente cayó de manera significativa, también explicándose esta caída por una disminución de las exportaciones hacia la Argentina, que atravesaba una crisis económica y financiera en esos años.

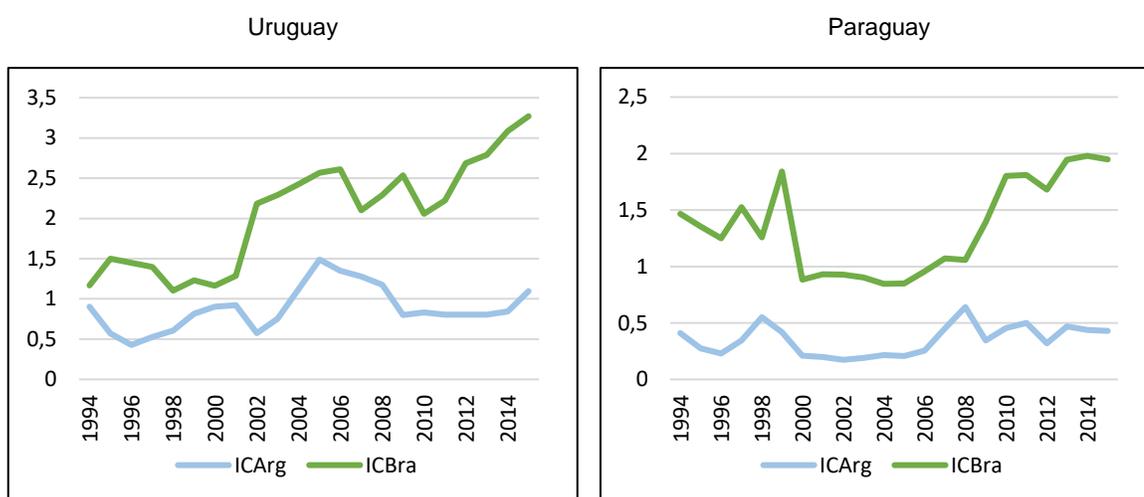
Con porcentajes del CI paraguayo mayor en relación al de Uruguay, a partir del 2001 ambos países aumentaron su participación en el comercio internacional globalizado y, al hacerlo, disminuyó el peso relativo del comercio intrarregional en el comercio total de dichos países. Esta conclusión surge de considerar en simultáneo los procesos de aumento de los coeficientes de apertura y reducción del índice de comercio intrarregional que se observaron en dicho período. A este análisis hay que exceptuar el caso de Paraguay desde 2001 a 2003, que, si bien inicia un período de apertura, en esos años aumenta el CI, que puede ser explicado por la recuperación de la economía brasileña –su principal socio dentro del bloque-.

En los años siguientes, las tendencias de los CI para ambos países son decrecientes. Sin embargo, en el caso de Uruguay, se produce un alza del coeficiente que comienza en el 2005, año que también coincide con el alza de la participación de las exportaciones uruguayas hacia Brasil. Ambas tendencias concuerdan debido a la participación que tienen las exportaciones de Uruguay a Brasil.

A partir de la consideración del CA y CI se puede afirmar que el incremento en los flujos de exportaciones estuvo dirigido especialmente a economías extrarregionales. Resumiendo, el sector externo ha ido perdiendo relevancia -en términos relativos- para Uruguay y Paraguay y, en particular, el MERCOSUR como destino de sus exportables.

Para profundizar el análisis, se investiga si el fenómeno anterior se observa al interior del MERCOSUR. Se ha calculado la evolución del CI en términos bilaterales (concentrando la atención en las exportaciones hacia Argentina y Brasil) y tomando como referencia el comercio destinado al MERCOSUR, y se ha comparado con la evolución del CI regional que toma como referencia las exportaciones totales. Los resultados se muestran en el gráfico 3. El resultado es un indicador de intensidad comercial específico con cada uno de sus socios mayores.

Gráfico 3. Coeficiente de intensidad comercial (IC)



Fuentes: Elaboración propia en base a COMTRADE, WITS, DataBank.

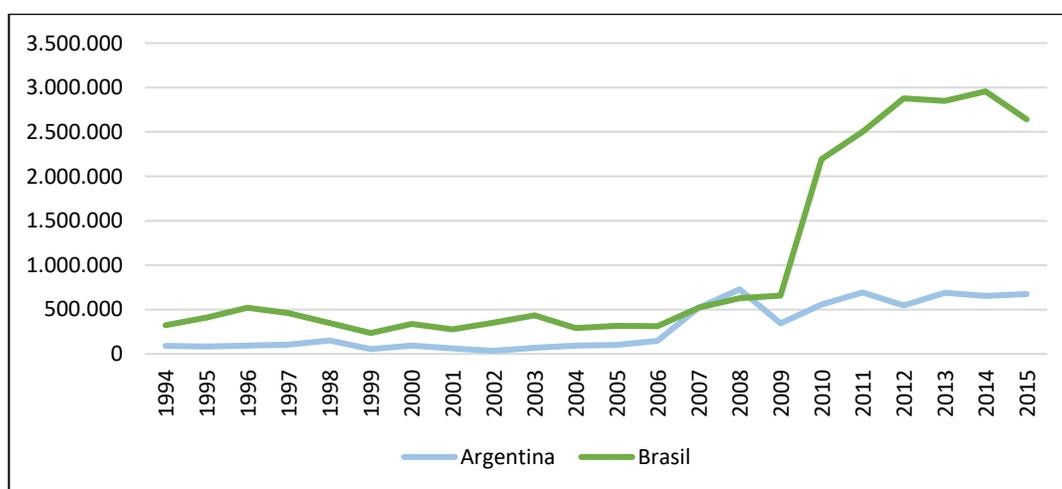
Mientras que, para Uruguay, el MERCOSUR ha ido perdiendo relevancia con respecto al comercio total, no fue el caso del mercado brasileño. La intensidad con Argentina ha tenido altibajos durante el período, y con Brasil siempre ha mostrado una mayor intensidad que con el mercado regional –valores por encima de la unidad-, la tendencia ascendente se ha mantenido. Lo mismo ocurre con Paraguay: si bien la intensidad con el mercado brasileño fue débil en términos relativos durante 2000 y 2006, luego de ello, Brasil ha alcanzado los niveles más altos. En cambio, el mercado argentino ha ido perdiendo relevancia para Paraguay a la par que lo ha hecho el MERCOSUR en sus exportaciones totales.

El motivo más sólido por el que las relaciones comerciales entre las economías menores del MERCOSUR con Argentina y Brasil han mostrado un mayor dinamismo a partir de la crisis internacional iniciada en 2008, se funda en las políticas y medidas que tanto Brasil como Argentina han implementado para hacer frente a dicha crisis.

Por un lado, las restricciones impuestas por Argentina a su comercio exterior a partir de esos años generaron que Brasil se fuera convirtiendo gradualmente en un sustituto casi natural del mercado argentino. Por otro lado, la política iniciada por Brasil, conocida con el nombre de Política de Sustitución Competitiva de Exportaciones (PSCI), que estuvo orientada a apoyar a industrias establecidas en los países de América del Sur a proveer de forma creciente con insumos y productos terminados al mercado brasileño e ir reemplazando así a los proveedores del mundo desarrollado y China, incentivó positivamente esta preferencia hacia este mercado en los países pequeños del bloque (Masi y Rojas, 2013).

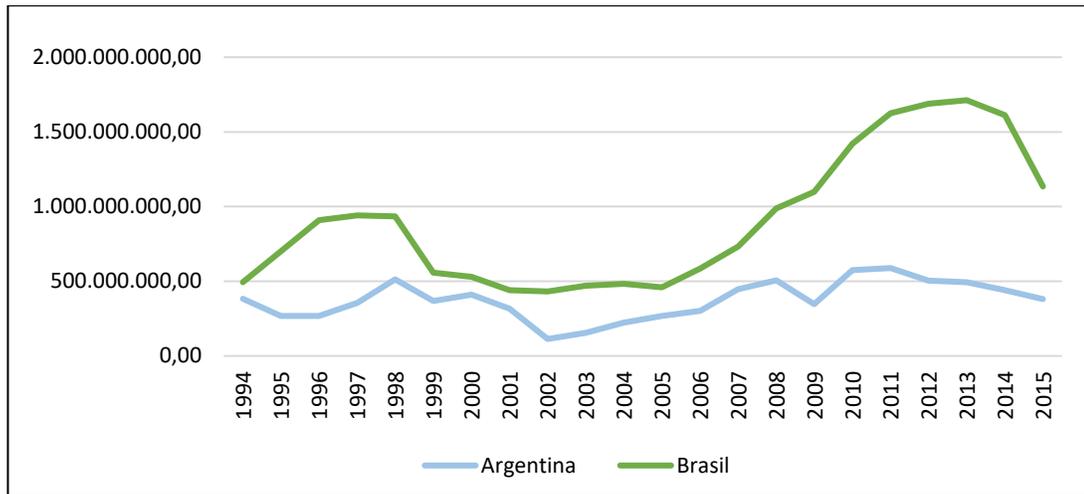
Estos motivos se verifican en los datos de los siguientes gráficos 4 y 5, mostrando como en ambos casos a partir de los años en estudio aumentaron significativamente las exportaciones de Uruguay y Paraguay hacia Brasil.

Gráfico 4. Paraguay: Valor de las exportaciones en miles de U\$, a Brasil y Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y WITS

Grafico 5. Uruguay: Valor de las Exportaciones en U\$S a Brasil y Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y WITS

A continuación, se ofrece una descripción de la evolución del indicador de especialización de Balassa para las economías abordadas. En líneas generales, se observa que las ventajas reveladas son evidentes en contados sectores exportadores.

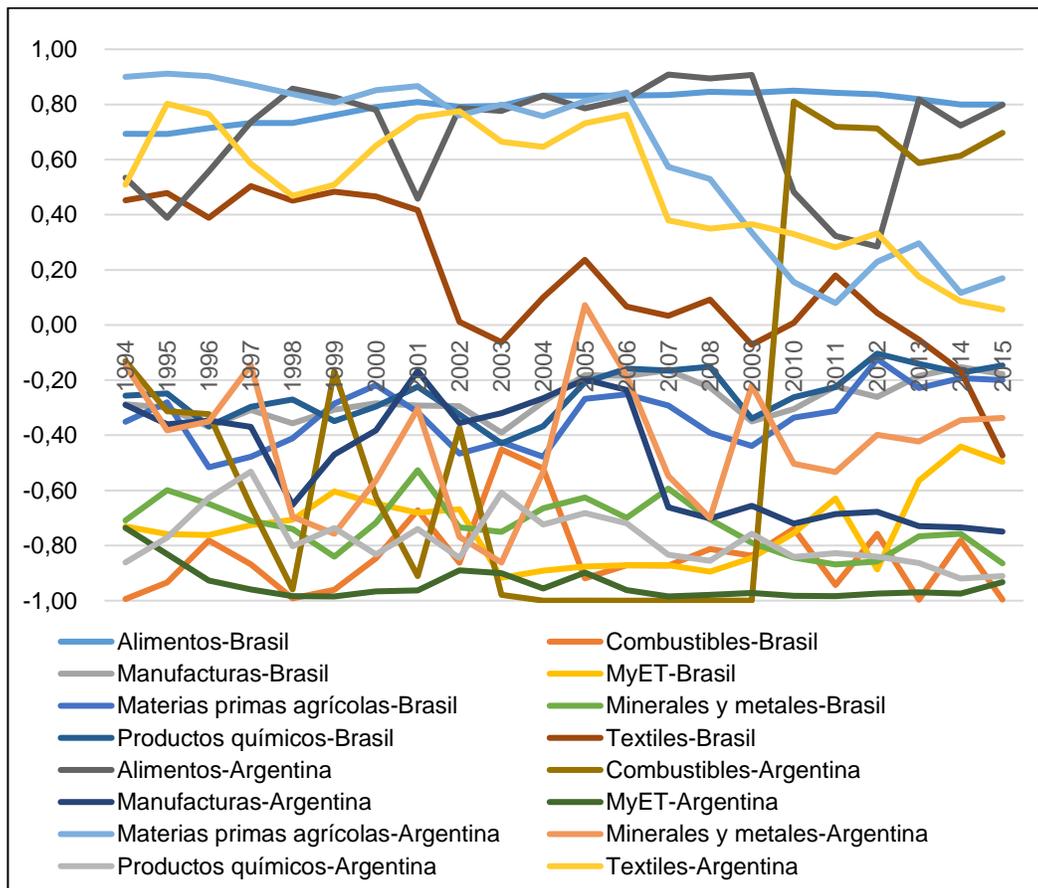
Del análisis de los gráficos se desprende que, Uruguay ha experimentado ventajas de especialización (gráfico 6) en Alimentos en Argentina, y en Brasil durante todo el período de análisis, y en textiles en Brasil hasta 2001 y en Argentina hasta 2006. Lo mismo ocurrió con Materias primas agrícolas hasta 2006 y Combustibles desde 2010 en Argentina. Los valores por encima de 0,33 en el IEB del gráfico 7 dan cuenta de ello.

En forma similar, Paraguay muestra (gráfico 7) ventajas en Alimentos en Argentina (salvo años específicos) y Brasil para todo el período, y Textiles en Argentina y Brasil (hasta 2008). A la lista se agregan, Materias primas agrícolas en Brasil hasta 2008 y en Argentina desde 2012, y Combustibles en Brasil desde 2010. Es decir, que las composiciones de las canastas uruguaya y paraguaya de bienes exportados con

ventajas de especialización en los países de mayor tamaño del bloque han sido similares durante el período en estudio.

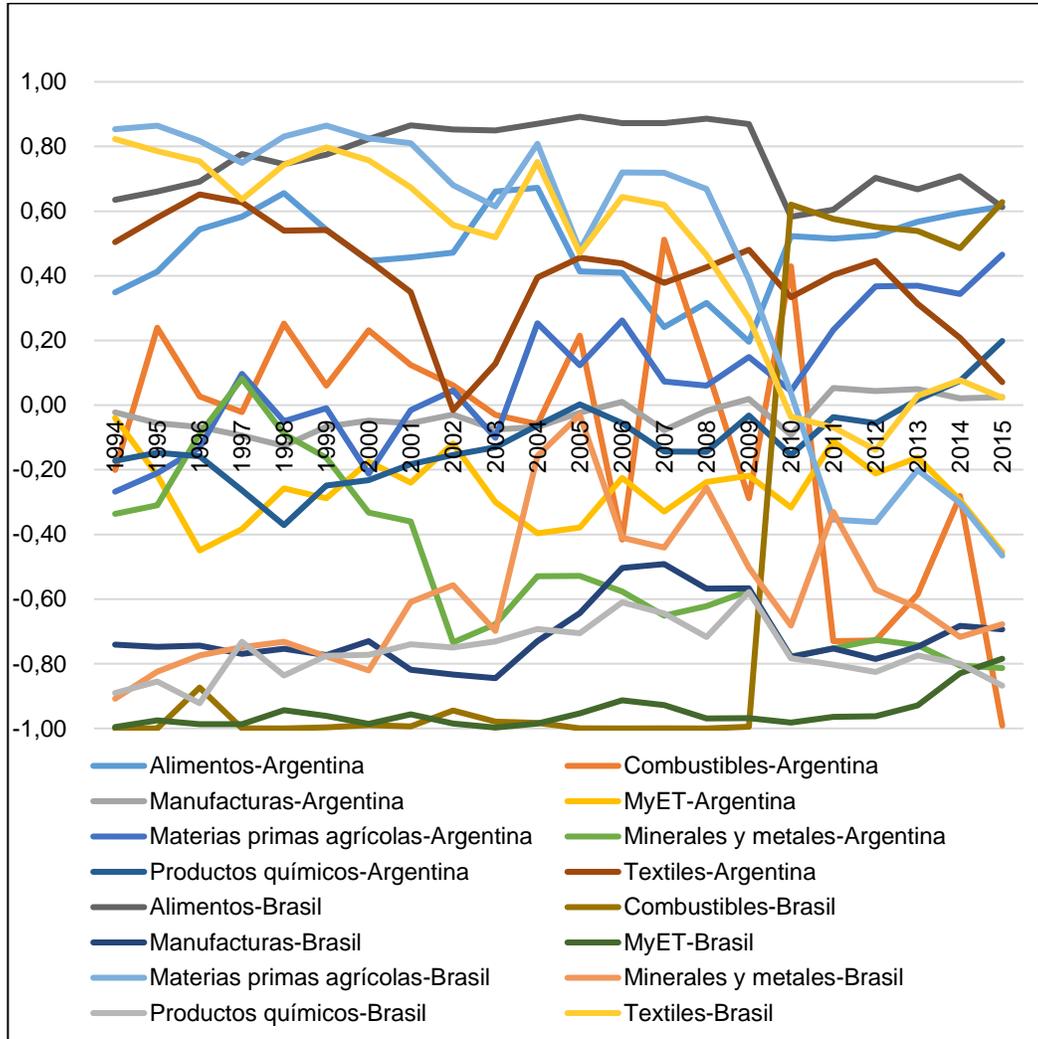
Los gráficos 8 y 9 muestran el comportamiento de los IEB en otras regiones para verificar si el MERCOSUR imprime un carácter particular a las canastas de exportables de Uruguay y Paraguay. Claramente, ambas economías mantienen el mismo patrón: Alimentos, Materias primas agrícolas y Textiles, salvo casos particulares como Minerales y metales y Productos químicos en Asia Meridional en años específicos para Uruguay, Minerales y metales en América del Norte, también en algunos años, para Paraguay.

Gráfico 6. IEB Uruguay-Argentina+Brasil



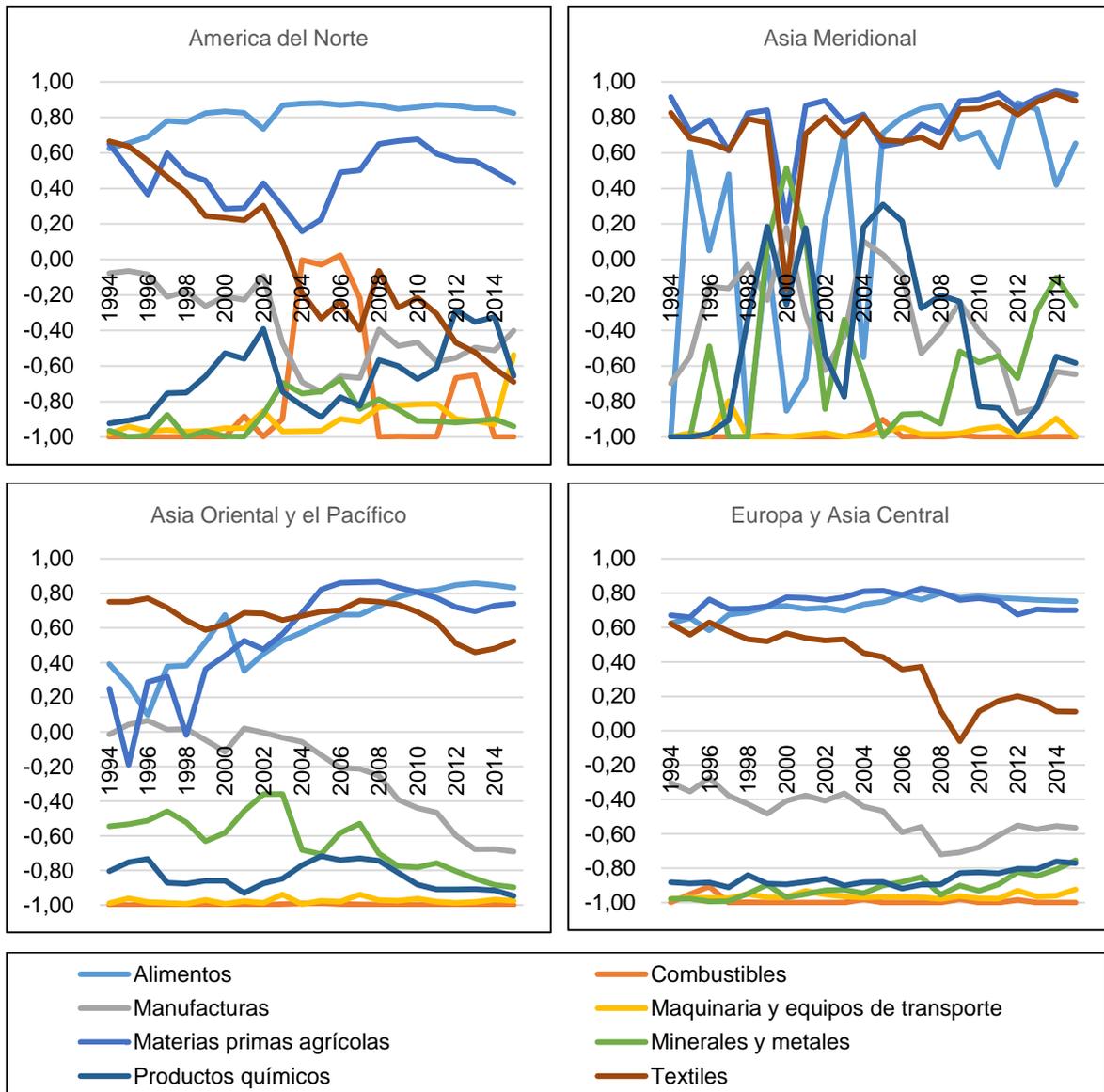
Fuente: Elaboración propia en base a WITS.

Gráfico 7. IEB Paraguay-Argentina+Brasil



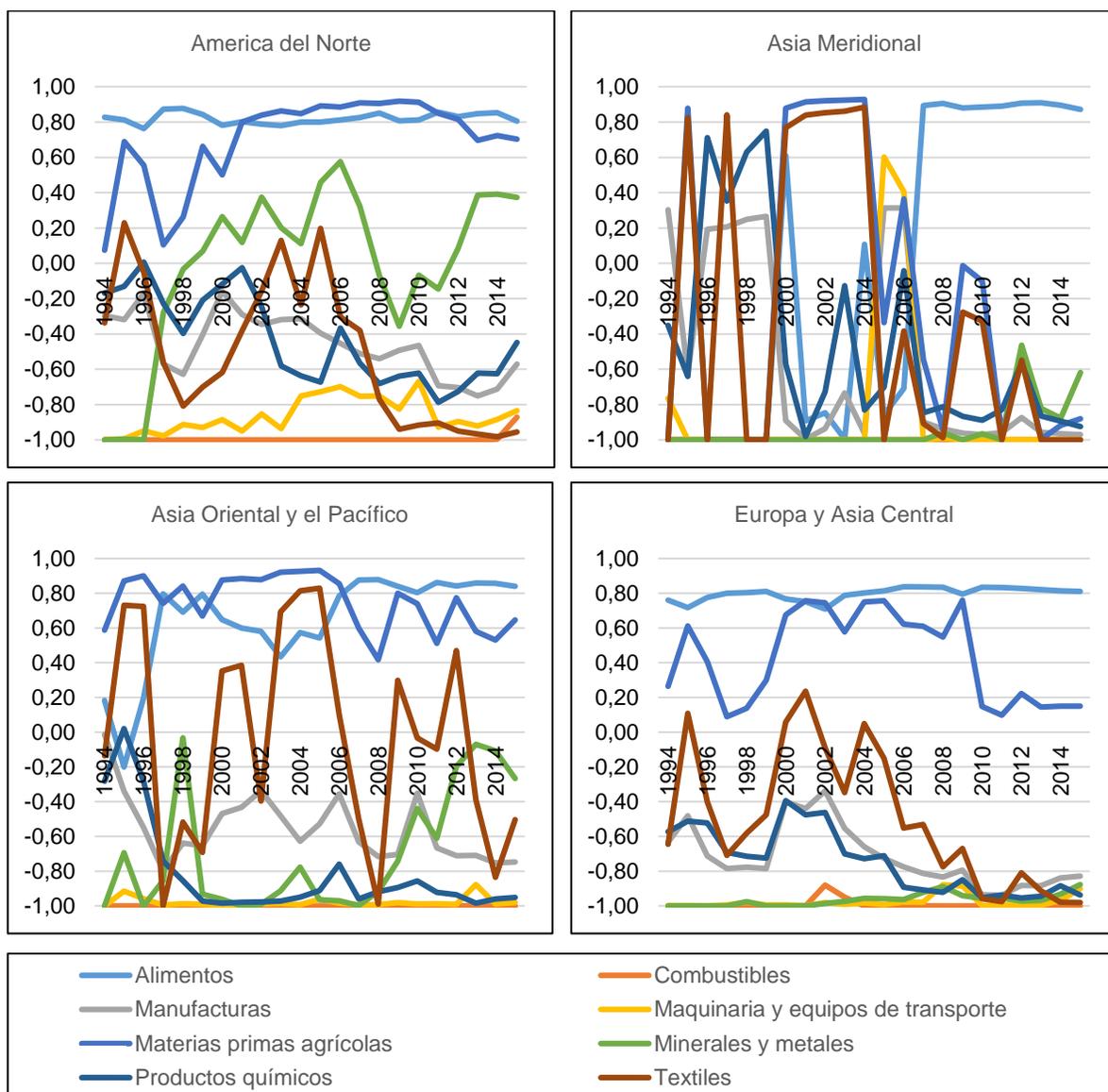
Fuente: Elaboración propia en base a WITS.

Gráfico 8. IEB Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a WITS.

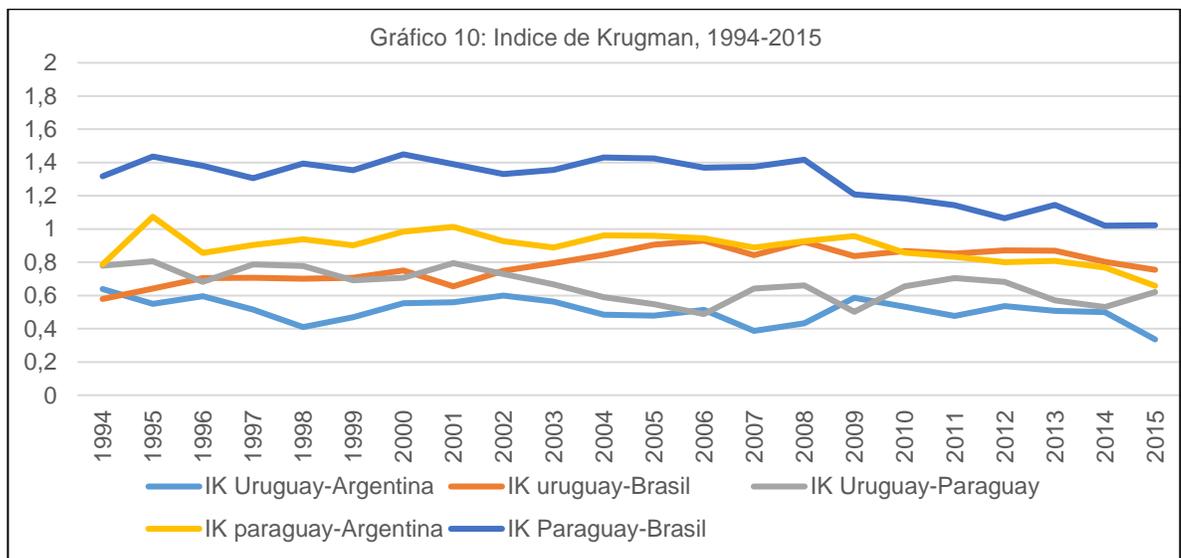
Gráfico 9. IEB Paraguay



Fuente: Elaboración propia en base a WITS.

El gráfico 10 muestra la evolución de los indicadores de Krugman para los binomios de países del MERCOSUR bajo consideración. Las estructuras muestran un significativo grado de similitud (valores entre 0,5 y 1) salvo entre Paraguay y Brasil –alrededor de 1,4-, aunque con un aparente cambio de tendencia para este binomio

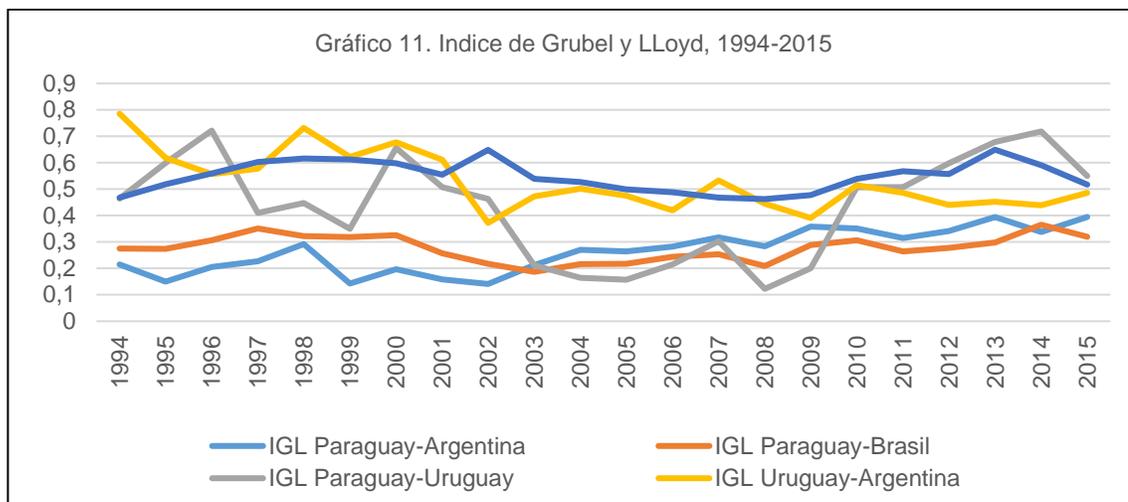
en 2008. Le siguen Paraguay-Argentina y Uruguay-Brasil. Esta falta de complementariedad reduciría el comercio basado en ventajas comparativas tradicionales, y la diferenciación de productos y las economías de escala pasarían a ser más relevantes a la hora de explicar el comercio bilateral. Si fuera este el caso, es el comercio intraindustrial el que debiera ganar preponderancia en detrimento del interindustrial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos WITS.

En el gráfico 11, los senderos seguidos por los indicadores de Grubel-Lloyd apoyan aquella hipótesis. Los valores por encima de 0,3 en el comercio entre Uruguay y sus socios mayores para todo el período, y entre Paraguay y Argentina a partir de 2008 dan cuenta de una significativa proporción de comercio intraindustrial.

Mientras que la relación entre Uruguay y Paraguay es muy volátil en el tiempo, a partir del 2008 ha aumentado demostrando la existencia de un comercio intraindustrial.



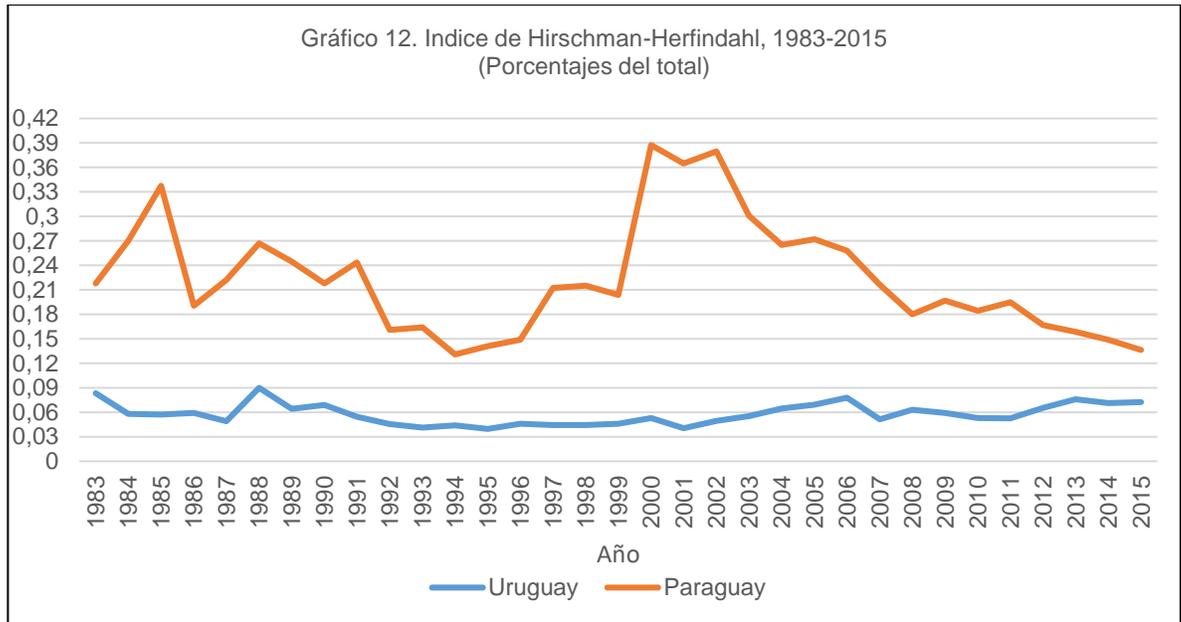
Fuente: Elaboración propia en base a datos WITS.

Por consiguiente, las economías relativamente pequeñas del MERCOSUR presentaron canastas de exportación similares a las socias mayores, probablemente experimentando una reducción en su complementariedad, lo que ha sido acompañado por una proporción significativa de comercio intraindustrial entre Uruguay y sus socios regionales, y con tendencia creciente en el caso de Paraguay.

En el gráfico 12 se presentan los valores del índice Hirschman-Herfindahl (IHH). Del análisis del mismo se puede decir que la canasta de bienes exportados por Uruguay se muestra diversificada, esto es con valores del IHH menores a 0,10 para todo el período. Aunque la brecha entre el valor calculado y ese umbral se ha cerrado a partir del 2001, dando cuenta de una tendencia a la especialización. Paraguay, por el contrario, muestra valores muy altos de concentración entre 2000 y 2008, junto con valores notoriamente superiores a Uruguay para todo el período, pero con una marcada tendencia a la diversificación de su canasta de exportables.

Si bien se pueden utilizar tantos argumentos en contra como a favor de la especialización en la canasta de exportables, no se pretende ahondar en esta discusión, sino afirmar que el bloque regional no logró convertirse en una plataforma

para inserción diversificada de Paraguay y Uruguay en el comercio internacional, afirmando el perfil exportador de *commodities* de dichas economías.



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE.

## **5. Conclusiones**

Esta investigación se propuso estudiar la evolución de las economías de menor tamaño relativo del bloque regional MERCOSUR. Mediante la utilización de estadística descriptiva, se ofrece un despliegue de indicadores de distinta complejidad, con el fin de poder contrastar las hipótesis del trabajo. Las mismas refieren a que si, el Mercosur, desde su creación hasta el presente permitió que se diera una creciente interdependencia de los países, principalmente de los relativamente pequeños dentro del bloque. Y si ello redundó en mayor cantidad de intercambios, mayores volúmenes y mayor intensidad comercial. Y simultáneamente, si mejoraron las posibilidades de inserción internacional de estos países.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, el MERCOSUR es una unión subregional en proceso de integración, que mediante el Tratado de Asunción suscripto en el año 1991 que conformada inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde entonces, el MERCOSUR ha ido avanzando con relativo éxito en su proceso de integración.

Resulta evidente la existencia, desde su inicio, de asimetrías entre sus miembros, en especial debido al tamaño, territorio, población y producto interno bruto, y también los efectos del esquema sobre estos han sido asimétricos. Se observa así la coexistencia dentro del bloque de países relativamente grandes, y países relativamente pequeños. Estos últimos son Uruguay y Paraguay, y son los países a los cuales se les presta especial atención.

Desde la óptica de los resultados se concluye que Uruguay y Paraguay mostraron mayor predisposición a integrarse en los circuitos del comercio mundial a partir de los primeros años del siglo XXI. Mientras que para ambos países el valor del CI presentó avances y retrocesos en la intensidad del comercio intrarregional, explicados por los cambios en la demanda de los países más grandes del bloque (principalmente por Brasil), según sus periodos de recuperación y crisis de los

mismos. También, los cambios en la intensidad del comercio intrarregional se pueden explicar en las políticas llevadas a cabo por los países relativamente grandes del bloque, nuevamente con Brasil como mayor influencia.

Sin embargo, la participación del MERCOSUR como mercado de destino, tanto en el caso de Paraguay como para Uruguay, ha disminuido en relación al Resto del Mundo. Los valores de CI que se presentan en el gráfico en los años posteriores a la firma del Tratado de Asunción, período de auge en el MERCOSUR, no han podido alcanzarse en el resto del período<sup>8</sup>.

Del resultado de estos indicadores se puede decir que la creciente integración del MERCOSUR verificada en cuestiones institucionales, pudo haberse demostrado en los hechos, como por ejemplo, en los altos valores de comercio intrarregional, pero no se logró mantener en el tiempo. Además, el solo análisis de la intensidad del comercio intrarregional no alcanzaría para observar la calidad de la integración.

Cuando se observan los restantes indicadores lo anterior se verifica aún más, pues las canastas exportadoras de los países relativamente pequeños han tenido un patrón exportador similar durante todo el período de estudio, tanto dentro del bloque, como fuera del mismo. De esta observación se puede explicar también la poca participación del MERCOSUR como mercado de destino en relación al Resto del Mundo en el caso de los países pequeños del bloque<sup>9</sup>.

Por otro lado, tampoco se puede decir que el esquema regional de integración ha modificado las características de los países pequeños para la inserción internacional de los mismos. Ya que, por un lado, ambas economías mantienen un patrón de ventajas de especialización (alimentos, materias primas agrícolas y textiles), salvo algunos casos particulares, tanto en Argentina y Brasil como para el resto de las zonas analizadas fuera del bloque regional. Sin embargo, no se presenta el mismo resultado para Argentina y Brasil, dejando en evidencia la

---

<sup>8</sup> Salvo algunas excepciones: Paraguay en los años 2000 y 2003.

<sup>9</sup> Ambos países son productores de *commodities* agrícolas que tienen como destino principal al resto del mundo. Esta afirmación que también ha sido planteada por Masi y Rojas (2013)

ausencia de efecto atribuible al esquema de integración como plataforma de inserción internacional (Álvarez, 2011). Además, las canastas de exportación de las economías pequeñas presentan una reducción en su complementariedad, y la proporción del comercio intraindustrial se da en el caso de Uruguay, pero no pasa lo mismo con Paraguay y sus socios regionales. Como esta interdependencia no ha sido fructuosa en todas las relaciones, este resultado no se puede interpretar como un éxito del esquema de integración. Señala Álvarez (2011) que si el comercio intraindustrial fuese provocado por políticas de esquema, tiene que replicarse en todas las relaciones.

Por último, la posición de la canasta exportadora de Paraguay se encuentra altamente concentrada y la de Uruguay se presenta diversificada pero con una tendencia a la concentración. Se puede decir en este caso, que el bloque regional no logro convertirse en una plataforma para la inserción diversificada de los socios menores en el comercio internacional, afirmando el perfil exportador de *commodities* de dichas economías.

Si se puntualizan estos resultados obtenidos, no hay evidencia estadística para decir que Uruguay y Paraguay hayan experimentado un cambio favorable en su patrón de especialización. Además dichas economías dependen cada vez menos del comercio regional debido a la falta de complementariedad y de escala.

Los resultados favorables que se imprimen en el aumento intrarregional de los años posteriores a la firma del Tratado de Asunción pueden fundarse en el impulso político y la etapa de auge del bloque regional, que no pudo mantenerse a lo largo del tiempo. Además, en el análisis hay que tener en cuenta que el proceso de integración se da en una región donde el comercio potencial había estado históricamente reprimido (Sepúlveda & Vera, 1997).

Finalmente, se puede aceptar la afirmación de Sica (2008), quien sostiene la idea de que no existían motivaciones por parte de los países pequeños del bloque por ingresar al MERCOSUR debido en que los beneficios que obtendrían a partir de la

integración no serían significativos, y que las motivaciones se asociaban más a los costos de no hacerlo. Además, como se remarcó en secciones anteriores, es importante destacar que los procesos de integración no necesariamente se fundan en las variables comerciales, sino que también en otras cuestiones. La misma se puede incentivar con el fin de afianzar relaciones políticas, científicas, culturales, consolidar procesos democráticos, etc. Siendo este el caso de la conformación de los bloques regionales en América latina.

Sin embargo, si se puntualizan solo resultados comerciales observados, hasta el momento Uruguay y Paraguay no experimentaron un cambio favorable -en los términos definidos anteriormente-. Por consiguiente, la respuesta a aquella pregunta debe buscarse en otros factores económicos o de índole política y geopolítica. Con respecto a esta cuestión, Manzetti (1994) argumenta que el proceso de integración no puede depender únicamente de la voluntad política, porque si es el caso, las probabilidades de integración sectorial son excesivamente reducidas, como se observa en el caso del MERCOSUR, donde la decisión de acelerar el proceso fue tomada por razones políticas, y esto hizo que, desde un principio, existieran dudas respecto de la efectividad del proceso.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, M. (2011): "Los 20 años del Mercosur: Una integración a dos velocidades". CEPAL, División Comercio Internacional e Integración. Serie Comercio Internacional n° 108.
- Brandi, J. y Sarmiento, H. (2007): "El Mercosur ante sus desafíos institucionales" Revista CEI, Comercio Exterior e Integración. Panorama Mercosur.
- BID-INTAL: Informes Mercosur, varios números.
- Botto, M. (2013) Alcances y límites en la integración productiva del MERCOSUR. Documento de trabajo N°66. Área de Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Flacso.
- Bouzas, R. y Fanelli, J. (2001) *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Caballero, Sergio (2011) El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional. Documento de trabajo 012. Montevideo: CEFIR.
- Caetano, G.; Carrau, N. y Sanz, F. (2011) *MERCOSUR Breve historia, cronología y marco institucional*. Montevideo: CEFIR
- Carrera, J. y Sturzenegger, F. (2001): *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2004): *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Crespo Armengol, E.; Baruj, G.; Perez Constanzo, G.; Sarudianzky, F. (2004) "La evolución comercial y productiva del Mercosur: un análisis estadístico". En Kosacoff, B. (ed.) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, Santiago de Chile: Cepal.
- Escudero, A.C. (1992). Mercosur: el nuevo modelo de integración. Comercio exterior, 41(2), 135-144
- García, H.A. (1992). El Tratado de Asunción del Mercado Comun del Cono Sur (MERCOSUR): algunas consideraciones. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gayá, R. y Michalczewsky (2011): "El salto exportador del Mercosur en 2003-2008. Más allá del boom de las materias primas", Notas técnicas 292, Agosto. BID-INTAL.
- Jacobo, A. D. Tinti, B. (2013). Posición y dinamismo comercial del MERCOSUR: 1991-2012. Informe macroeconómico y de crecimiento económico (IMC) 12(5).

Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas. Disponible en línea <http://www.bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/posicion-dinamismo-comercial-mercosur.prf>

Lucángeli, J.; Sanguinetti, M.; Zamorano, A. (2009): "Mercosur: las consecuencias de la crisis financiera internacional". Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración, N° 14, 23-42.

Krugman, P. y Obstfeld, M. (2001): *Economía internacional: teoría y política*. 5ta. ed. Madrid: Adison Wesley.

Machinandiarena de Devoto, L (2007): Historia el Mercosur desde su fundación hasta 2000. Libros del CEIEG. Buenos Aires.

Manzetti, L. (1994). The Political Economy of MERCOSUR. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 35 (4), 101-142.

Masi, F. y G. Rojas (2013) "BRASIL: ¿mercado único para los pequeños en el Mercosur?". Disponible en línea <http://www.oered.org/articulo/brasil-mercado-unico-para-los-pequenos-en-el-mercosur->

Mercosur, sitio oficial: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

Porta, F. (2008): "La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas". Documento de proyecto. CEPAL.

Rapoport, M. Historia Económica Política y Social de la Argentina (1880-2000). Buenos Aires: Macchi.

Red Mercosur (2008): América latina frente a china como potencia económica mundial, Serie Policy Briefs n° 8 /10, Octubre.

Rosales, O. y Kuwayama, M. (2007): "América latina al encuentro de China e India: Perspectivas y desafíos en comercio e Inversión". Revista de la CEPAL, n° 93, 85-108.

Sepúlveda, C., & Vera, A. (1997). Mercosur: logros y desafíos. Revista Centroamericana de Administración Pública, 32-33 (140), 113-175.

Sica, D. (2006): Mercosur: Evolución y perspectivas. Documento base para presentación en seminario: "15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas". Buenos Aires: [abeceb.com](http://www.abeceb.com). [http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica\\_Informe\\_Seminario\\_Memorial\\_Final.pdf](http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf)

Sevares, J. (2007): "Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?, América Latina en el comercio internacional" , Nueva Sociedad, n° 207, 11-22.

- Tugores Ques, J. (2006) *Economía internacional. Globalización e integración regional*. Madrid: McGraw Hill.
- Vaillant, M. y Terra M.I. (2001): "Comercio fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica". En de Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: Clacso.
- Volpe Martincus, Ch. (2000): "Integración económica y localización de la actividad productiva: el caso del Mercosur". Documento de Trabajo n° 23, Abril.