



Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea

Ricardo Rozemberg

Investigador Principal del Centro de iDeAS (UNSAM)

rrozem [@] gmail.com

Romina Gayá

Investigadora Asociada del Instituto de Investigaciones en CC. Económicas (USAL)

rominagaya [@] gmail.com

Resumen

Desde su creación, Mercosur ha asistido a recurrentes períodos de estancamiento y relanzamiento. Sin embargo, a diferencia de ciclos anteriores, se ha gestado un consenso dentro del bloque acerca de la necesidad de repensar el esquema de integración de cara al futuro. El debate actual enfrenta un cuestionamiento simultáneo en sus tres aspectos centrales: el alcance y nivel del arancel externo común, las dificultades para concretar negociaciones externas y la persistencia de obstáculos a la libre circulación intrazona. Surgen cuatro caminos posibles que puede seguir Mercosur ante esta encrucijada: el mantenimiento del *statu quo*, la ruptura del bloque, su flexibilización parcial o total (para transformarse en una zona de libre comercio) o su consolidación y profundización para alcanzar finalmente la unión aduanera. En este escenario de replanteamientos internos, la negociación entre Mercosur y la Unión Europea se inclina por la formación de una zona de libre comercio birregional. Tras 19 años de discusiones, el debate está en la etapa de decisión al más alto nivel político pero, de no concretarse a corto plazo, el escenario que defina Mercosur para su dinámica y ordenamiento interno tendrá obvias implicaciones sobre la negociación con la Unión Europea.

Palabras clave

Mercosur, arancel externo común, unión aduanera, integración, Unión Europea

Abstract

Since its inception, Mercosur has gone repeatedly through periods of stagnation followed by initiatives to relaunch the process. This time, however, in contrast with what happened in previous cycles, a consensus has been reached within the bloc regarding the need to rethink the whole integration scheme vis-à-vis the future. The current debate revolves around three of its central features: the reach and level of the common external tariff, the difficulties to conclude negotiations with third parties and the persistence of obstacles to free movement within Mercosur. There are four possible roads Mercosur can choose at this juncture: maintaining the status quo; breaking apart the bloc; a partial or total flexibilization of the integration scheme (to turn it into a free trade area); or consolidating and deepening integration among its members to finally conform a full-fledged customs union. Within this context of internal reflection for Mercosur, the negotiations with the European Union currently tend towards the creation of a bi-regional free trade area. After 19 years of conversations, the debate between both blocs has reached the highest political level but, if it is not resolved in the short term, the format Mercosur chooses regarding its internal dynamics and arrangements will have obvious implications for the negotiations with the European Union.

Key Words

Mercosur, common external tariff, customs union, integration, European Union

Ricardo Rozemberg

Investigador Principal del Centro de iDeAS, Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA) y Máster en Economía y Políticas Públicas (Universidad Di Tella). Miembro consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y del Consejo Asesor del Comercio Internacional del Ministerio de Producción. Docente de grado y posgrado en la UNSAM, la UBA y la Universidad Nacional de Quilmes. En el sector público trabajó como Gerente de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, Director del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Economía y Director del Centro de Economía Internacional de la Cancillería. Es autor de numerosos trabajos, estudios y consultorías sobre problemas de productividad y comercio exterior, integración regional, inversión extranjera directa y negociaciones económicas internacionales, y es disertante en foros nacionales, regionales e internacionales.

Romina Gayá

Investigadora Asociada. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Licenciada en Economía (USAL), Maîtrise de Sciences Économiques - mention Économie Internationale, Monnaie et Finances (Université de Toulouse), Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (Universitat de Barcelona) y Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (Universidad de San Andrés). Consultora de instituciones públicas, privadas y organismos internacionales en temas de comercio y negociaciones internacionales. Fue Directora del Observatorio de la Economía del Conocimiento del Ministerio de Producción de Argentina. Profesora de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Católica Argentina, la Fundación UADE, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad de Belgrano. Autora de numerosas publicaciones sobre comercio internacional, negociaciones comerciales y economía del conocimiento.

Introducción

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon Mercosur en 1991 con el objetivo de conformar un mercado común. Durante los primeros años hubo progresos importantes en la eliminación de barreras al comercio entre los socios (arancelarias y para-arancelarias). También se avanzó en la instauración de un arancel externo común (AEC) que transformó el bloque en una unión aduanera (con numerosas excepciones) a partir del 1 de enero de 1995. En este período también se diseñó y entró en operación la estructura institucional del proceso de integración, y se establecieron pautas y cronogramas para avanzar en la armonización y/o coordinación de políticas micro y macroeconómicas¹.

La puesta en marcha de Mercosur dio lugar a un fuerte crecimiento de las iniciativas empresariales en la región que tendieron a aprovechar las ventajas de especialización y escala derivadas del mercado ampliado. Esto se reflejó —entre otros indicadores— en el incremento del comercio intrazona: en 1997 el promedio de exportaciones e importaciones entre los socios se había multiplicado por cinco respecto al nivel de 1990. Pasó de representar el 11% del total al 24% en el mismo período (Gráfico 1). Asimismo, se logró cierta diversificación de la canasta exportadora: las manufacturas ganaron importancia en los envíos intra-Mercosur (con un importante sesgo intraindustrial)², en contraste con las ventas al resto del mundo, compuestas principalmente por productos intensivos en recursos naturales, tanto primarios como procesados. En términos de negociaciones con terceros países, a poco de constituirse Mercosur se suscribieron acuerdos con Chile y Bolivia.

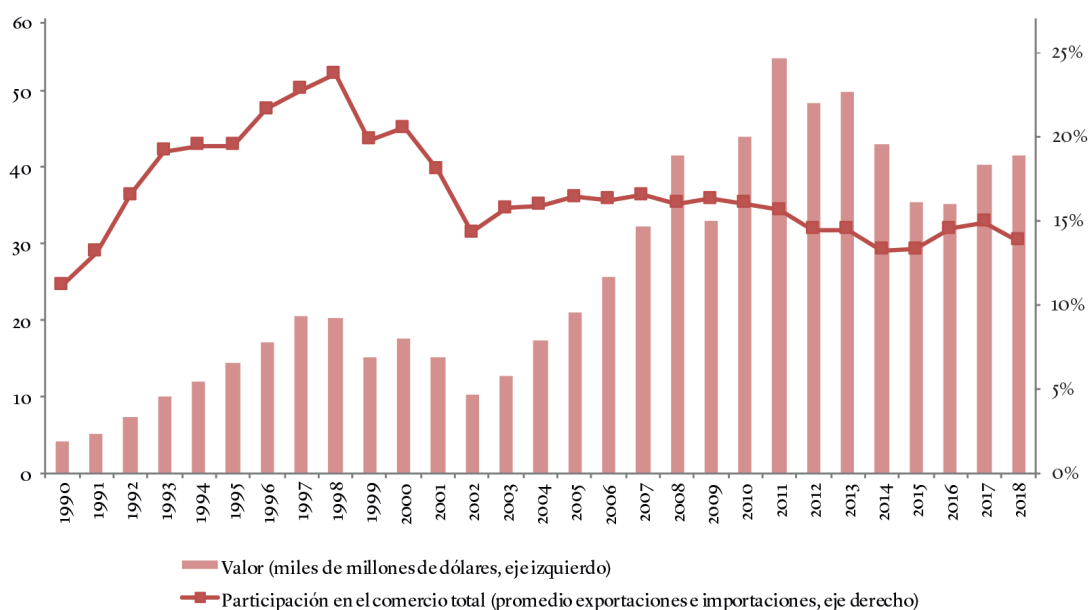
Sin embargo, los países del bloque atravesaron problemas macroeconómicos entre 1998 y 2002³ que los llevaron a priorizar las cuestiones internas por encima de la construcción integradora. En este contexto no hubo avances significativos en materia institucional ni se implementaron compromisos acordados previamente (por ejemplo en servicios, inversiones o defensa contra prácticas desleales de comercio, entre otros). Surgieron también diversos conflictos comerciales entre los socios, muchos de ellos derivados de la adopción de medidas unilaterales para enfrentar la crisis, que con frecuencia resultaban contrarias a los compromisos asumidos en el ámbito regional. Las diferencias en las políticas económicas implementadas durante este período anularon cualquier posibilidad de convergencia. En este escenario adverso, el comercio intra-Mercosur se redujo a la mitad entre 1997 y 2002, pasando a representar solo el 14% del intercambio total (Gráfico 1). A pesar de las dificultades, los miembros acordaron en 2000 negociar conjuntamente con terceros países con el fin de conservar la unión aduanera.

¹ Un análisis completo de la génesis de Mercosur y sus principales desarrollos políticos y económicos en los años noventa puede leerse en Campbell, Rozemberg y Svarzman (1999).

² Ver a este respecto, entre otros, Lucángeli (2008) y Arza y López (2008).

³ Incluidas la devaluación y posterior flotación del real brasileño en 1999 y el quiebre de la convertibilidad en Argentina a finales de 2001. Previamente, Mercosur se vio seriamente afectado, apenas firmado el Protocolo de Ouro Preto que dio lugar al inicio de la unión aduanera en 1995, por “el efecto tequila” (consecuencias de la crisis en México). Esta fue la primera prueba que tuvieron que afrontar los países socios de manera conjunta.

GRÁFICO 1: Comercio de mercancías intra-Mercosur
Exportaciones en miles de millones de dólares y participación en el total
(promedio exportaciones e importaciones, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEI y BID-INTAL.

A partir de entonces, en la primera década del siglo XXI, hubo ciertas iniciativas de convergencia con otros procesos de integración de la región (como el de la Comunidad Andina de Naciones, CAN), y se suscribieron algunos acuerdos comerciales con terceros países⁴. La agenda interna adquirió un carácter más bien político —especialmente a partir de la participación de Venezuela como socio pleno⁵—, sin que se registraran mayores avances en los temas de carácter comercial, pese a los reiterados intentos de “relanzamiento” del bloque y la convergencia ideológica de los gobiernos de los países miembros.

Da Motta Veiga y Ríos (2018) sostienen que la inclusión de Venezuela en el bloque y la suspensión de Paraguay afectaron negativamente la consistencia política y económica del proceso integrador, al ser Venezuela un país con un régimen incompatible con un proyecto como el de Mercosur. No obstante, subrayan que tales sucesos no llegaron a comprometer el principal activo del proceso iniciado a mediados de los años ochenta, que es la vigencia de un clima político de cooperación entre Argentina y Brasil.

Las dificultades para avanzar en la eliminación de los obstáculos al comercio intrazona y de alcanzar acuerdos con algunos socios extrarregionales significativos —principalmente Estados Unidos y la Unión Europea (UE)— derivó en reclamos por parte de Paraguay y Uruguay. Entre 2003 y 2011, los flujos comerciales intrazona volvieron a crecer (con excepción de la crisis de 2009) —en línea con el intercambio con el resto del mundo— y se mantuvieron en torno al 16% del total. En parte, la menor importancia relativa de Mercosur como destino (en relación a la alcanzada a fines de los años noventa) se debió a la expansión de la producción y exportación agrícolas y agroindustriales de los países del bloque (mayormente destinada a mercados de extrazona). Dicha expansión estuvo propiciada por las mejoras tecnológicas derivadas de inversiones previas y los incrementos de los precios internacionales que tuvieron lugar en este período, reforzados por los procesos de apreciación cambiaria.

⁴ Fundamentalmente con Egipto, India, Israel, y la Unión Aduanera de África Austral (SACU).

⁵ Para un análisis completo de los vaivenes del ingreso de Venezuela a Mercosur (propuesto en 2006 y consumado en 2012) y su posterior suspensión a fines de 2016, ver Informes Mercosur 21 y 22 (INTAL/BID, 2016 y 2017).

Las dificultades se mantuvieron en los últimos años, debido a la crisis político-económica en Brasil y las dificultades macroeconómicas en Argentina. Las exportaciones intra-Mercosur experimentaron una fuerte caída entre 2011 y 2016, por ese motivo. Solo en los últimos dos años ha empezado a recuperarse de manera parcial. En la actualidad, los flujos intrazona están un 23% por debajo del máximo de 2011 y representan solo el 14% del total. A pesar de ello, el bloque sigue contribuyendo a la diversificación de las exportaciones de los países socios, y es el destino principal de las ventas de productos manufacturados y de las pequeñas y medianas empresas (pymes) de la región. Mercosur ha funcionado como plataforma de internacionalización para muchos de estos actores y es un socio significativo para Argentina, Paraguay y Uruguay, para quienes representa entre el 25% y el 46% de su comercio total. Para Brasil, dado su tamaño relativo, el espacio intrazona significa cerca del 8% de su intercambio, aunque también encuentra en el ámbito del mercado ampliado mejores oportunidades para sus manufacturas más diferenciadas⁶ y para sus pymes. Más allá de lo comercial, Mercosur también es importante para Brasil en otros asuntos de la agenda regional, tales como cooperación, seguridad, energía nuclear o integración productiva, entre otros (Bartesaghi, 2019).

Con todos estos vaivenes económicos, comerciales y políticos, y habiendo transcurrido 28 años desde su creación, Mercosur afronta actualmente importantes dilemas políticos que generan incertidumbre y malestar entre todos sus miembros, y derivan en reclamos de mejoras concretas. Dichos dilemas afectan al mismo tiempo a tres aspectos centrales que se refieren a su existencia y a su valoración misma como unión aduanera: la libre circulación intrazona, el AEC y las negociaciones externas.

En primer lugar, el espacio intrazona continúa presentando dificultades de acceso y escasa integración: aún hay sectores excluidos del libre comercio (automotor e industria azucarera); hay multiplicidad en el cobro del AEC⁷; la armonización regulatoria es limitada; existen numerosas barreras al comercio intrazona de servicios; las divergencias en las políticas fiscales y sectoriales distorsionan la competitividad, y algunos acuerdos regionales (por ejemplo, los de servicios, compras públicas e inversiones), no han entrado en vigor o solo lo han hecho parcialmente.

En segundo lugar, la unión aduanera resulta imperfecta e ineficiente en términos de desarrollo competitivo: los aranceles son algo elevados, hay un escalonamiento relativamente alto en insumos y bienes intermedios y existen múltiples perforaciones del AEC que nacieron con el objetivo de ser transitorias y, no solamente se volvieron permanentes, sino que se multiplicaron a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, los resultados de las negociaciones con terceros países y/o regiones han sido muy limitados y Mercosur ha concretado pocos acuerdos comerciales, ninguno de ellos con las principales economías del mundo. Más allá de la contraposición de intereses con algunos de los principales socios extrarregionales, entre ellos la UE, el proceso se ha visto obstaculizado por un mecanismo decisorio interno lento y por cierta divergencia en los objetivos de inserción internacional de los miembros de Mercosur.

La forma en que se administre este conjunto de retos es difícil de prever pero, debido a factores internos y externos, podría empezar a verse un avance en la toma de decisiones en un futuro próximo. Cualquier escenario tendrá implicaciones sobre la negociación Mercosur-UE que se inició formalmente en 2000 con el objetivo principal de alcanzar una zona de libre comercio birregional. La negociación continúa

⁶ Ver Albrieu y Mira (2018) y Markwald (2006).

⁷ Esto es, los productos importados desde extrazona que ingresan por un puerto de la región deben pagar el AEC todas las veces que cruzan la frontera de los países socios. Dicho en otros términos, no hay libre circulación intrarregional de productos provenientes de terceros países.

abierta y en estado avanzado, a la espera de que las condiciones políticas de las dos partes logren los consensos internos necesarios para dar respuesta a los últimos temas en debate, y posibilitar con ello el cierre de esta larga serie de encuentros y desencuentros.

Esta investigación tiene como objetivo examinar la repercusión de los posibles caminos que tiene ante sí Mercosur con respecto a la negociación birregional. El estudio se compone de cuatro secciones además de la introducción. En la primera se analizan los tres temas fundamentales a debate: las dificultades del espacio intrazona, las imperfecciones de la unión aduanera y las relaciones externas débiles. A la luz del diagnóstico del punto anterior, la segunda sección presenta escenarios alternativos sobre hacia dónde podría avanzar un nuevo Mercosur, con base en las posiciones de los gobiernos y las alternativas de reforma en juego, fundamentalmente en los tres aspectos señalados, y considerando factores explicativos, nacionales e internacionales. En la tercera sección se examina la negociación Mercosur-UE en el marco de lo ocurrido en los últimos años, con sus intereses ofensivos y defensivos, y las respectivas estrategias negociadoras. Finalmente, en la cuarta sección se concluye con una serie de reflexiones acerca de las implicaciones que podrían tener los diferentes escenarios alternativos del esquema Mercosur sobre las negociaciones birregionales.

La integración a mitad de camino

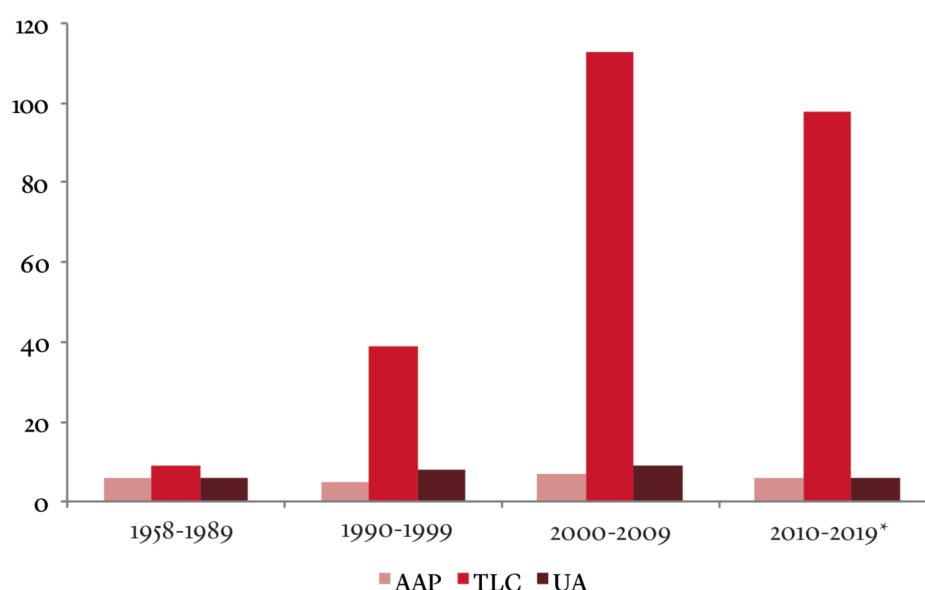
Mercosur nació con el objetivo de constituir un mercado único que incluyera la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos mediante la eliminación de los derechos aduaneros y barreras no arancelarias y otras medidas equivalentes; el establecimiento de un AEC y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de legislaciones para asegurar condiciones adecuadas de competencia. Se tomó como modelo el proceso europeo de integración, en boga en el momento de su creación.

A partir de los años noventa, sin embargo, cambió en cierta medida el enfoque de la integración regional. Por un lado, se ampliaron y profundizaron los temas comprendidos en los acuerdos, que van más allá de la eliminación de aranceles e incluyen aspectos tan amplios y diversos como servicios, inversiones, contratación pública y propiedad intelectual, entre otros. Por otro lado, se buscaron modelos más flexibles que dotasen a los países miembros de autonomía para adoptar la política comercial que considerasen más adecuada frente a terceros países. Así pues, la mayoría de los acuerdos comerciales regionales suscritos internacionalmente tienen desde entonces la forma de tratados de libre comercio (Gráfico 2). Algunos bloques concebidos durante la segunda mitad del siglo XX como uniones aduaneras optaron incluso por flexibilizarse y convertirse en áreas de libre comercio.

El único caso de unión aduanera económicamente significativo y exitoso en el mundo es el de la UE, un proyecto de integración que además es económico y monetario, está fuertemente institucionalizado y tiene instancias supranacionales de gobernanza. Mercosur siempre negó la hipótesis de la supranacionalidad pero optó por la unión aduanera, lo que reflejó, en ambos casos, las preferencias de política comercial de Brasil (Da Motta Veiga y Ríos, 2018). Mercosur mantuvo, sin embargo, su objetivo inicial que, en la práctica, se limitó a perseguir la conformación de una unión aduanera, entendida como una zona de libre comercio con un AEC. Casi tres décadas después de la creación del bloque, esta meta está lejos de alcanzarse. La búsqueda de una integración profunda generó dificultades que, paradójicamente, se tradujeron en menos avances que los conseguidos por otros procesos concebidos con menor ambición.

GRÁFICO 2: Acuerdos comerciales regionales por tipo

Cantidad de acuerdos según período de entrada en vigor



AAP: acuerdos de alcance parcial. TLC: tratados de libre comercio. UA: uniones aduaneras.

* Datos de 2019 correspondientes al primer bimestre.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las dificultades para alcanzar mejores resultados en Mercosur se deben —en parte— a factores que en cierta medida exceden a la propia dinámica del proceso integrador y su formato. Dichos escollos están vinculados principalmente con aspectos internos tan importantes y disímiles como la inestabilidad económica y política de sus socios, las capacidades productivas diversificadas de los países más grandes o los obstáculos que encuentran los productos agrícolas y agroindustriales en las negociaciones internacionales, entre otros. Además, no son exclusivos de la unión aduanera, sino que son propios de los países que la componen y, por tanto, estarían en mayor o menor medida presentes en cualquier formato integrador alternativo.

Asimismo, y también en cierta medida por estos mismos motivos, Mercosur adolece de un déficit de implementación de los compromisos asumidos. A lo largo de la existencia del bloque, los miembros suscribieron diversos acuerdos que nunca entraron en vigor por no haberse internalizado en uno o más países, en tanto que muchos compromisos se flexibilizaron y los plazos de cumplimiento se prorrogaron de manera sistemática. Hubo varios esfuerzos por relanzar el proceso integrador que no prosperaron. En ellos estuvo presente la discusión sobre la conveniencia de consolidar y profundizar el proceso de integración *vis-à-vis* y abrirse a terceros mercados, como si fueran alternativas mutuamente excluyentes, aunque otras experiencias muestren lo contrario. En la práctica, no se logró ni lo uno ni lo otro, por lo que se afianzó un esquema integrador incompleto desde el punto de vista del ordenamiento regulatorio interno, y con escasa proyección internacional.

Limitaciones al comercio intrazona

Como se ha mencionado, en la primera década Mercosur avanzó en la eliminación de los aranceles al comercio intrazona y el intercambio de los socios se expandió rápidamente. De ese modo aumentaron la interdependencia comercial y el flujo de inversiones recíprocas.

Sin embargo, dos sectores no se incluyeron en los acuerdos de Mercosur. Por un lado, la industria automotriz, regulada por acuerdos bilaterales de gestión⁸ del intercambio que convirtieron el sector en el protagonista de los flujos comerciales entre Argentina y Brasil. Por otro lado, la industria azucarera, que quedó excluida deliberadamente del libre comercio regional debido a la existencia de un sector muy competitivo, influyente y con amplios instrumentos de apoyo en Brasil (primer productor mundial de azúcar). A ellos se sumó la concentración de la actividad en provincias de menor desarrollo relativo en Argentina (Tucumán, Jujuy y Salta) y, por ende, de alta sensibilidad económica y política.

Más allá de los importantes avances logrados 28 años después de la firma del Tratado de Asunción, la supresión de los obstáculos al comercio intra-Mercosur sigue incompleta. No solamente las industrias mencionadas continúan fuera del libre comercio regional, sino que los avances en materia de reducción de medidas no arancelarias fueron muy limitados y persisten otros inconvenientes: barreras sanitarias y fitosanitarias, temas aduaneros, requisitos técnicos y registro de productos, licencias no automáticas y medidas que afectan a la competitividad, sumadas a otras que afectan a la dinámica interna de los intercambios. Las dificultades coyunturales internas y externas, la falta de capacidad de implementación y las divergencias en los objetivos de política interna obstaculizaron los avances en términos de armonización de políticas, y solo recientemente se acordó flexibilizar el objetivo y optar por la búsqueda de una mayor convergencia regulatoria (Rozemberg *et al.*, 2019).

Dado que la localización de la actividad económica en distintos países está ligada a la libertad para comerciar entre sí, las limitaciones u obstáculos a la circulación intrazona condicionan las decisiones de inversión y/o su radicación geográfica. Cuando hay barreras, las empresas tienden a localizarse en un mayor número de mercados, con el fin de poder abastecerlos y evitar así los obstáculos comerciales. En el otro extremo, la falta de barreras al comercio brinda la posibilidad de vender a diversos países desde uno o más puntos de producción, lo cual dependerá de la tensión entre fuerzas centrífugas y centrípetas (Venables, 1999). En las industrias donde existen economías de escala, la concentración en pocas localidades tenderá a ser más marcada.

En los casos como el de Mercosur, en los cuales se han eliminado trabas pero siguen existiendo restricciones al libre comercio e incertidumbre respecto del espacio intrazona, las decisiones de inversión tienden a privilegiar la cercanía al mercado de mayor tamaño en detrimento de las ventajas derivadas de otros factores importantes. Ejemplo de esto son la especialización productiva, los costos y disponibilidad de factores de producción, la estabilidad económica y política, la disponibilidad de marcos regulatorios más transparentes y/o de estímulos a la inversión, etcétera. Así, la integración imperfecta entre los países de Mercosur tiene un impacto negativo sobre las economías de menor tamaño relativo, lo que favorece la concentración de los sectores intensivos en economías de escala en Brasil y Argentina (Gayá, 2008).

Esta situación no hace más que agudizar las asimetrías preexistentes entre los miembros, con diferentes agravantes. Primero, persisten distorsiones de política que permiten el uso de instrumentos que generan competencia desigual entre los socios. Segundo, no hay políticas orientadas a una mayor integración de las cadenas regionales de valor. Y, tercero, el Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) —mecanismo previsto para reducir las disparidades— tiene un alcance muy limitado debido a que no existen recursos propios del bloque, ya que los países grandes no tienen altos ingresos y no se observa una correlación directa entre el tamaño y nivel o distribución del ingreso entre los países miembros (Gayá, 2008).

⁸ Existen también acuerdos bilaterales que regulan el intercambio del sector en los que participan Argentina y Uruguay, y Brasil y Uruguay.

En materia de servicios, la eliminación de las barreras al comercio entre los socios fue incluso más modesta que en el caso de las mercancías, por lo cual el intercambio intrarregional es muy limitado, con excepción de los sectores de turismo y transporte. El Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios de Mercosur, firmado en 1997, entró en vigor ocho años más tarde, pero solo se implementaron los compromisos sectoriales acordados en 1998, a pesar de que hubo seis rondas adicionales de negociación (la última concluida en 2009). Entre las principales barreras se destacan los obstáculos de acceso a mercados y excepciones al trato nacional en el mercado brasileño⁹.

En una línea similar, el Protocolo de Colonia de 1993 sobre las inversiones intrabloque se derogó en 2010 sin haberse implementado, al igual que el Protocolo de Buenos Aires relativo a las inversiones provenientes de terceros países. Ambos tratados tenían un formato similar a los acuerdos sobre promoción y protección recíproca de inversiones¹⁰ (APPRI), que firmaron de forma independiente los países del bloque con terceros Estados (Rozemberg y Gayá, 2013). Más recientemente, Brasil propuso un nuevo formato para la negociación de este tipo de acuerdos en los ámbitos intra y extrazona: los acuerdos sobre cooperación y facilitación de inversiones (ACFI). Estos no incluyen algunas de las cláusulas de los APPRI más cuestionadas internamente en ese país como, por ejemplo, la resolución de disputas inversor-Estado y la expropiación indirecta. Bajo esta lógica, en 2017 se suscribió un Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur que aún no han ratificado todos los países miembros. En Mercosur tampoco está vigente la apertura preferencial a los socios regionales en el ámbito de la contratación pública¹¹. Se espera que los socios asimilen el acuerdo regional suscrito a fines de 2017 para que pueda entrar así en vigor.

En síntesis, los países del bloque han sido históricamente muy volátiles, tanto en términos políticos como económicos. Estos vaivenes convierten en prioridad las urgencias de la coyuntura y dificultan las políticas a largo plazo, a la vez que entorpecen cualquier esfuerzo encaminado a la coordinación de políticas entre los miembros de Mercosur. En efecto, a pesar de que se intentó avanzar en este sentido en varias ocasiones, los progresos en materia de coordinación macro y microeconómica han sido limitados. De ese modo, las divergencias en las políticas fiscales y sectoriales siguen generando distorsiones de competitividad entre los socios, y las directrices de las políticas macroeconómicas las establecen íntegramente y de manera independiente cada uno de los Estados.

Imperfecciones de la unión aduanera

En cuanto al comercio extrarregional, la conformación de la unión aduanera suponía la implementación de una política comercial externa común, limitada inicialmente a la creación del AEC en 1994. Se establecieron listas transitorias de excepciones nacionales y sectoriales (bienes de capital y de informática y telecomunicaciones), las cuales debían converger hacia el AEC en 2001. A pesar de ello,

⁹ Otro obstáculo importante al comercio de servicios intrabloque —particularmente, a la exportación de servicios por modo 1 a Brasil desde cualquiera de los socios— es la acumulación de impuestos. Tal como sucede en el resto del mundo, la doble imposición no se trata en los acuerdos comerciales, sino en tratados específicos. Para mitigar el impacto negativo de la doble imposición sobre las exportaciones de servicios, Argentina renegoció con Brasil el acuerdo sobre este tema, el cual entró en vigor en enero de 2019. No obstante, para el exportador argentino esto solo permite descontar la retención del impuesto a la renta retenida en la fuente en Brasil del pago de impuesto a las ganancias en Argentina y no alivia la carga de los tributos restantes abonados al fisco brasileño.

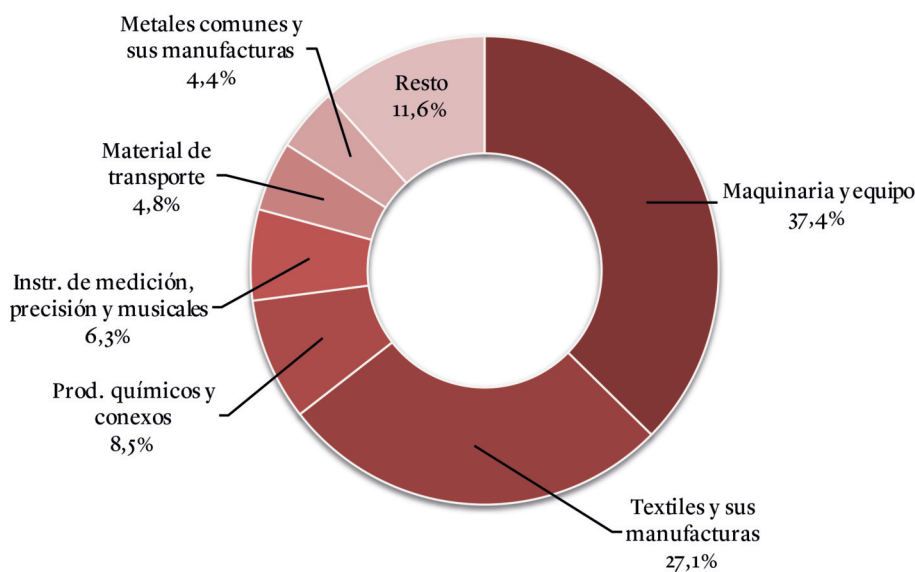
¹⁰ Cabe señalar que, si bien los cuatro países tienen firmados acuerdos de este tipo, Brasil nunca los puso en práctica, habida cuenta de que el parlamento de ese país nunca los ratificó.

¹¹ No obstante, Argentina y Uruguay han firmado acuerdos bilaterales en la materia con Chile.

las excepciones se han prorrogado sistemáticamente hasta la actualidad e incluso se han ampliado, en tanto que los países miembros cuentan con regímenes especiales y acuerdos no armonizados frente a terceros mercados. En otras palabras, Mercosur no cuenta con un verdadero AEC, sino que se limita a tener aranceles armonizados para gran parte de los bienes (Gayá, 2008).

Existen diferencias en las alícuotas (proporciones que se establecen a partir de leyes para determinar una obligación de tipo tributario) que aplican los socios en un tercio de las más de 10 mil posiciones arancelarias. Las excepciones se concentran en maquinaria y equipo; textiles y sus manufacturas; productos químicos; instrumentos de medición, precisión y musicales, y material de transporte (Gráfico 3). En todos estos sectores hay divergencias en la mayoría de las posiciones arancelarias (Gráfico 4) e incluso en algunos capítulos de textiles y confecciones no hay alícuotas armonizadas para línea arancelaria alguna. Las excepciones de Paraguay y Uruguay corresponden principalmente a aranceles menores al AEC, mientras que Argentina y Brasil recurren tanto a alícuotas inferiores (mayoritariamente) como superiores. Asimismo, tampoco cuentan con regímenes comunes de protección contra las prácticas desleales de comercio de terceros países, ni con otras disciplinas comerciales conjuntas.

GRÁFICO 3: Excepciones al AEC por sector*
Distribución de posiciones arancelarias con divergencias en el arancel que aplican los miembros, según secciones del sistema armonizado (en porcentaje)



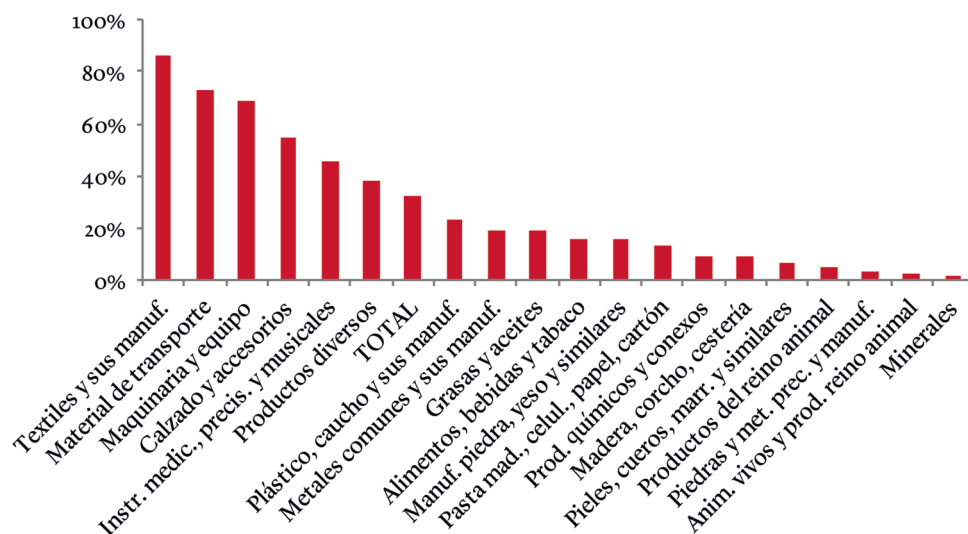
* Datos de 2016 (último año para el cual existe información comparable para los cuatro países)

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

Además de no cumplir la función de la unión aduanera por sus múltiples perforaciones, el AEC tampoco resulta eficiente desde el punto de vista del desarrollo competitivo: los aranceles aplicados son elevados en comparación con las economías desarrolladas y otras de la región —incluso en ellas es inferior si se considera que cuentan con tratados de libre comercio con numerosos socios— (Gráfico 5). También hay un escalonamiento relativamente alto en insumos y bienes intermedios donde los países miembros cuentan con producción nacional importante y donde los mercados internacionales suelen estar distorsionados (por ejemplo, acero). En la actualidad, los gobiernos de los cuatro países miembros han manifestado su interés en revisar la estructura arancelaria del bloque, lo cual podría incluir una reducción de las alícuotas que gravan las importaciones de algunos sectores.

GRÁFICO 4: Sectores con mayor proporción de excepciones al AEC*

Participación de posiciones arancelarias con divergencias en el arancel que aplican los miembros en el total de posiciones de la sección (en porcentaje)

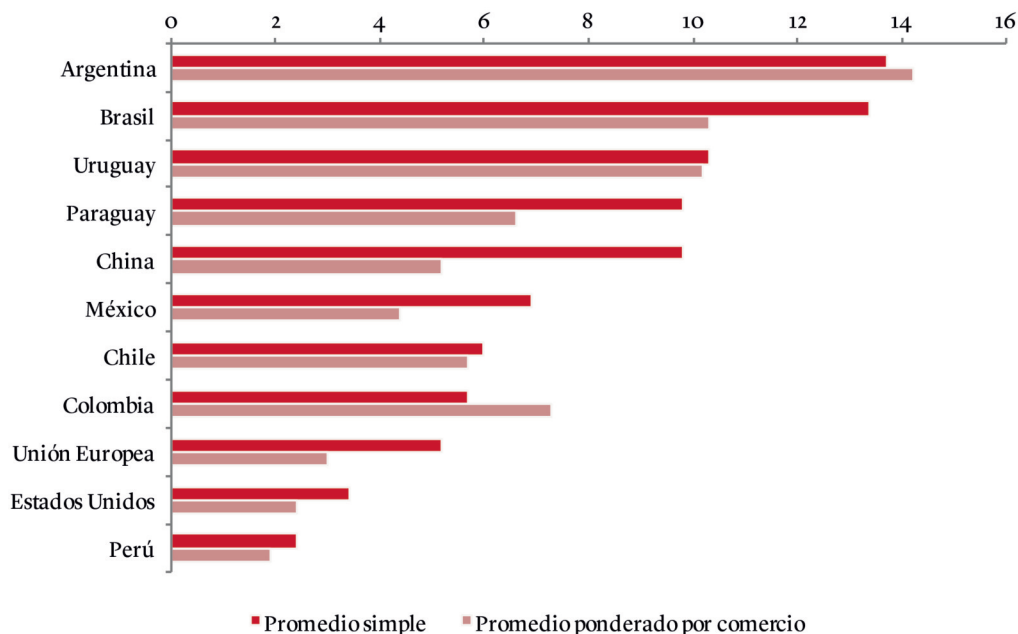


* Datos de 2016 (último año para el cual existe información comparable para los cuatro países)

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

GRÁFICO 5: Arancel promedio aplicado (simple y ponderado por el comercio)

Países seleccionados (en porcentaje, 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

Las perforaciones al AEC por excepciones y acuerdos no armonizados con terceros países requieren la aplicación generalizada de reglas de origen dentro de Mercosur, impiden la plena libre circulación de mercancías dentro del espacio intrabloque y se traducen en costos y complicaciones adicionales para los operadores. Asimismo, las reglas de origen muchas veces están desactualizadas en términos de contenido y/o de modalidades de certificación, no solamente en comparación con otros países o acuerdos regionales, sino también en relación con las propias negociaciones del bloque con terceros (Rozemberg *et al.* 2019). Además, los bienes no originarios de Mercosur deben pagar arancel al ingresar al territorio de uno de sus miembros y, si luego se exportan a otro sin cumplir las reglas de origen, se gravan nuevamente (como se mencionó, esto se conoce comúnmente como “doble cobro del AEC”) (Gayá, 2008).

De todos modos, y más allá de las perforaciones y filtraciones que sufre el AEC, ninguno de los países socios ha decidido apartarse de él integralmente a lo largo de estas décadas, aun en condiciones macroeconómicas desfavorables. Así, pese a todo, el AEC de Mercosur cumple de algún modo con el deseado efecto *lock in* de la reforma comercial establecida desde la puesta en marcha de la unión aduanera en 1995¹².

Negociaciones extrarregionales

Con todas sus imperfecciones, Mercosur mantuvo su objetivo de conformar una unión aduanera, lo cual implica que los países miembros acordaron negociar conjuntamente acuerdos con terceros¹³. Esto contrasta con la posición de otros bloques de la región —como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la CAN— que adoptaron mecanismos de flexibilidad para poder negociar de manera independiente con socios externos.

Hasta el momento, Mercosur no ha concretado mejoras sustanciales de acceso a los mayores mercados internacionales. Por un lado, muchas de las dificultades para concluir acuerdos se vinculan con la contraposición de intereses con algunos de los principales socios extrarregionales. Los sectores donde se concentran las ventajas comparativas de Mercosur son los más sensibles en economías como las de la UE o las más importantes de Asia, mientras que estos países tienen intereses ofensivos en sectores manufactureros, servicios y compras gubernamentales, donde el bloque tiene una posición más defensiva. Por otro lado, la necesidad de llegar a acuerdos unánimes ha sumado obstáculos adicionales, dada la divergencia en los objetivos de inserción internacional de los miembros del bloque. Pero además, la propia imperfección de la unión aduanera ha limitado los beneficios esperados de la negociación conjunta, toda vez que los países y/o regiones con los que se negocia hacen hincapié y procuran explotar las diferencias internas del bloque (por ejemplo, en relación con el AEC, los servicios o los mercados de compras públicas).

Para las economías de menor tamaño relativo, el acceso al mercado mundial —más allá del regional— resulta imprescindible para incrementar la escala de producción, obtener ganancias de eficiencia y atraer inversiones. Por ese motivo, la falta de avances en las tratativas extrarregionales generó malestar

¹² Se hace mención aquí a que Mercosur preservó (con sus más y menos) el mantenimiento de un instrumento que necesariamente brinda seguridades de largo plazo.

¹³ Decisión CMC n° 32/00. Sin embargo, los países del bloque pueden negociar unilateralmente compromisos a partir de acuerdos con otros países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) suscritos previamente, en tanto que existen otras excepciones como el acuerdo de Mercosur con México que crea un marco para que los miembros negocien bilateralmente la liberalización del comercio.

en Paraguay y Uruguay. A partir de 2006 estos países plantearon la necesidad de tener flexibilidad para negociar individualmente con terceros, lo cual no tuvo eco en Argentina y Brasil (Gayá, 2008; INTAL/BID, 2016). El descontento tendió a profundizarse con el tiempo, ya que no solo no hubo flexibilización sino que Mercosur tampoco fue capaz de alcanzar acuerdos que permitiesen mejorar significativamente su inserción en los mercados globales, mientras que otros países latinoamericanos negociaban activamente tratados de libre comercio dentro y fuera de la región¹⁴.

Desde su creación, Mercosur suscribió tratados de libre comercio con algunos países latinoamericanos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)¹⁵ y apenas tres con socios de fuera de la región. De estos últimos, solo dos están en vigor, los de Israel y Egipto¹⁶. Aparte, el hecho de que los tratados entren en vigor de forma bilateral según los ratifica cada país y/o existen distintos cronogramas de desgravación, supone mayores dificultades para la unión aduanera.

Sin embargo, tras los cambios de gobierno en varios de los países del bloque desde fines de 2015, la posibilidad de negociar unilateralmente con socios extrarregionales volvió a ponerse sobre la mesa. En 2016, Uruguay presentó formalmente una nueva propuesta para que el Consejo del Mercado Común (CMC) estableciera un procedimiento que permitiera autorizar a cualquier país miembro que así lo solicite para negociar individualmente un acuerdo con uno o más socios extrarregionales. Dos años más tarde, Brasil hizo lo propio con un proyecto de decisión (las normas acordadas en el marco del CMC) que podría permitir las negociaciones de un miembro de Mercosur con terceros sin dejar de lado el AEC (Rozemberg *et al.*, 2019).

¿Hacia dónde va Mercosur?

El fracaso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para alcanzar resultados concretos que favorezcan el intercambio global durante los últimos 15 años ha brindado un impulso adicional a las negociaciones regionales. Incluso en un escenario mundial de incertidumbre comercial y tensiones proteccionistas, el regionalismo sigue siendo el camino que han elegido muchos países, por lo que se mantiene como prioridad en la agenda comercial de la mayor parte de los países. En efecto, solo considerando lo ocurrido en 2018, se puede mencionar la firma del *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) entre 11 países de Asia y América con costa en el Pacífico (originalmente, Estados Unidos había suscrito el TPP con estos países, pero la Administración de Trump decidió retirarse antes de su entrada en vigor), la creación una zona de libre comercio del continente africano (AfCFTA¹⁷) acordada entre 49 países, el acuerdo de Asociación Económica entre la UE y Japón, la continuidad de las negociaciones asiáticas en el marco del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) y la renegociación y modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su transformación en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), entre otros.

¹⁴ Por ejemplo, los miembros de la Alianza del Pacífico cuentan con tratados de libre comercio con 40 a 60 países, según sea el caso.

¹⁵ Con México hay un acuerdo marco para el sector automotor y otro para firmar bilateralmente tratados de libre comercio (hasta el momento solo lo hizo Uruguay).

¹⁶ Con SACU e India se firmaron acuerdos de preferencias fijas. Hay un tratado de libre comercio con Palestina que aún no está en vigor.

¹⁷ African Continental Free Trade Area.

En este escenario, las dificultades que enfrenta Mercosur plantean más que nunca la necesidad de repensar el proceso de integración. En esta sección se examinan cuatro caminos posibles: el mantenimiento del *statu quo*, la ruptura de Mercosur por la salida unilateral o consensuada de sus miembros, la flexibilización hacia un formato más similar a una zona de libre comercio o el compromiso serio para alcanzar finalmente la unión aduanera plena.

Todas las dificultades mencionadas en la sección previa ponen en evidencia que mantener el *statu quo* no parece una alternativa viable ni deseable, pues la situación actual no resulta apropiada para los intereses y necesidades de ninguno de los cuatro miembros, particularmente para las economías de menor tamaño. Los países del bloque necesitan mejorar su inserción internacional para promover el desarrollo competitivo y Mercosur, en las condiciones actuales, no es funcional para lograr ese objetivo.

La disolución del proceso de integración tampoco parece resultar un camino atractivo. Si bien la salida —unilateral o consensuada— permitiría recuperar la autonomía de la política comercial y la capacidad de concluir acuerdos con terceros países con mayor facilidad, también implicaría un retroceso con posibles consecuencias negativas de envergadura. Los inconvenientes que atraviesa la UE para acordar las condiciones del *Brexit* deberían servir como lección sobre las dificultades de este proceso. Asimismo, hay una serie de costos que no se recuperarían al abandonar el bloque, en tanto que podría perderse lo ganado hasta el momento.

Si bien los resultados de Mercosur están muy lejos de las expectativas iniciales, el bloque ha tenido ciertos efectos muy positivos. Entre ellos cabe destacar, desde lo político, la pacificación de las relaciones entre sus integrantes (las tensiones que existían entre Argentina y Brasil hasta comienzos de los años ochenta hoy resultan impensables), y la preservación de las democracias en los países miembros. No obstante, algunos analistas sostienen que la cooperación política entre los países miembros —especialmente entre Argentina y Brasil— va más allá de Mercosur y, aun dentro del proyecto, excede el formato que adopte. Revertir el modelo no significa cuestionar la cooperación multitemática (Da Motta Veiga y Ríos, 2018). Por su parte, desde un plano económico, ha contribuido al incremento y la diversificación de exportaciones. De alguna forma, el mercado regional se convirtió en un primer paso para la internacionalización de actores que habitualmente cuentan con menor proyección global como las pymes y diversos sectores manufactureros.

El posible surgimiento de nuevas restricciones al comercio intrazona por una posible ruptura de Mercosur tendrían efectos muy negativos sobre la inserción internacional de los países miembros en general y de estos sectores en particular. Entre los rubros más vulnerables a la aparición de barreras al comercio intrabloque se destacan el sector automotor, el de plásticos, algunos productos agroindustriales, el de maquinaria y el de manufacturas de metal (Cuadro 1).

Mercosur también podría optar por convertirse en un área de libre comercio o avanzar hacia la consolidación y profundización de la unión aduanera. Cualquiera de los dos casos supone mantener los avances alcanzados hasta el momento y continuar trabajando en la eliminación de las barreras al comercio intrazona para que los socios puedan beneficiarse plenamente de la integración. La agenda debería incluir acciones concretas para implementar los compromisos acordados en 2009 en materia de servicios y la reactivación de las negociaciones en este ámbito, la eliminación de barreras no arancelarias, y la convergencia de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, a la vez que debería modernizarse mediante la incorporación de nuevos temas (Bartesaghi, 2019).

Además de las reformas necesarias para la eliminación de obstáculos al comercio intrazona, la opción de perfeccionar la unión aduanera exigiría llevar a cabo una reforma institucional del bloque para lo-

CUADRO 1: Sectores sensibles al surgimiento de nuevas barreras al comercio intrazona
Sectores seleccionados según participación de Mercosur en exportaciones totales
y del sector en las exportaciones a Mercosur*

| Sector | Expo MCS / Expo totales | Expo sector / Expo MCS | Sector | Expo MCS / Expo totales | Expo sector / Expo MCS |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Argentina | | | Brasil | | |
| Plásticos | 71,7% | 6,1% | Vehículos terrestres y autopartes | 63,5% | 41,4% |
| Caucho y sus manufacturas | 71,3% | 1,8% | Productos químicos | 37,7% | 1,5% |
| Vehículos terrestres y autopartes | 67,3% | 33,6% | Caucho y sus manufacturas | 30,3% | 2,4% |
| Molinería | 63,9% | 2,8% | Papel y cartón | 28,5% | 2,4% |
| Prep. cereales, pastelería | 60,7% | 1,4% | Plásticos | 25,4% | 4,1% |
| Paraguay | | | Uruguay | | |
| Vestimenta (exc. de punto) | 100,0% | 1,3% | Vehículos terrestres y autopartes | 96,5% | 5,8% |
| Combustibles y energía | 99,9% | 44,5% | Manuf. fundición, hierro y acero | 92,8% | 2,9% |
| Plásticos | 94,4% | 1,9% | Sal, azufre, piedras, etc. | 91,3% | 1,5% |
| Maquinaria eléctrica | 92,7% | 4,6% | Caucho y sus manufacturas | 91,3% | 3,0% |
| Embarcaciones | 92,1% | 1,2% | Combustibles y energía | 90,0% | 7,7% |

* Primeros cinco capítulos del sistema armonizado con mayor participación de Mercosur en las exportaciones sectoriales y con peso relativo superior al 1% en las exportaciones del país a Mercosur. Todos los datos corresponden a 2018, excepto los de Paraguay, que corresponden a 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos de Intrade-BID.

grar mayor efectividad y velocidad en los mecanismos decisorios. Desde el punto de vista estrictamente comercial, sería conveniente reformar el nivel y estructura de los aranceles. Se trata de que resulten más funcionales para los intereses de los países miembros, en tanto que se debería evitar el uso de instrumentos que generen asimetrías de políticas y distorsiones al comercio intrazona.

Si bien la unión aduanera impide a los miembros negociar acuerdos extrarregionales individualmente, las dificultades que ha tenido el bloque para concretar mejoras de acceso a los mercados globales implica grandes costos para los exportadores de Mercosur: están en desventaja en la mayoría de los destinos. Por ejemplo, los productos agroindustriales de Mercosur —donde se concentran las ventajas

comparativas del bloque— tienen aranceles elevados en muchos mercados donde otros competidores como Canadá, Australia o Nueva Zelanda ingresan libres de ellos. En este sentido, hay que aclarar que gran parte de la apertura lograda por estos países para esos sectores responde a cuestiones geopolíticas diferentes a la realidad que ofrece Mercosur. Como consecuencia, en muchas actividades, las exportaciones de Mercosur a terceros mercados compiten en peores condiciones que productores alternativos de otros países, beneficiarios de mejores condiciones de acceso al mercado. En el caso de los servicios, no solamente no se alcanzan acuerdos que impulsen las exportaciones extrarregionales —a pesar de que la decisión de negociar conjuntamente para no perforar el AEC se limitaría solo al caso de las mercancías—, sino que también se mantienen barreras muy significativas al comercio intra-Mercosur. Ante este panorama, el formato de zona de libre comercio ofrece la ventaja de permitir a cada país elegir la política comercial que considere más adecuada según sus necesidades y prioridades en materia de inserción internacional.

Sin embargo, la decisión de flexibilizar Mercosur podría tener dos elementos negativos a tener en cuenta. Para empezar, al negociar individualmente y no como bloque, se perdería poder de negociación, aunque la incapacidad de Mercosur de concretar acuerdos hasta el momento hace que la negociación conjunta no luzca precisamente como una ventaja. En segundo lugar, la reducción unilateral de aranceles o de la firma de acuerdos con terceros negociados de forma individual erosionaría el acceso preferencial al mercado de los socios. Esto sería especialmente negativo para los sectores que dependen en mayor proporción de las exportaciones al bloque, donde el sostenimiento de las preferencias regionales respecto de terceros países resulta más significativo.

Para evaluar el grado de exposición a la pérdida de acceso preferencial, se llevó a cabo un análisis a nivel de subpartidas (seis dígitos del sistema armonizado) en cada uno de los países de Mercosur. La importancia del mercado regional y el grado de protección que proporciona en cada uno de los países el arancel de nación más favorecida (NMF), aplicado a las importaciones extrazonales, se utilizaron como baremos. Se identificaron como productos sensibles aquéllos para los cuales Mercosur es el mercado de destino de más del 25% de las exportaciones, que representan más del 0,1% de las exportaciones del país al bloque y para los cuales el arancel de NMF que aplican los socios (ponderado por la relevancia en las exportaciones) es superior al 10%.

Bajo estos criterios, más de la mitad de las exportaciones de Argentina, Brasil y Uruguay a los socios resultaron vulnerables a la pérdida de acceso preferencial, de acuerdo con los resultados del ejercicio realizado (Cuadro 2). El sector automotor es uno de los más expuestos debido a la existencia de altos aranceles a las importaciones extrarregionales y al régimen de comercio bilateral administrado. En efecto, las subpartidas identificadas como sensibles correspondientes a vehículos y autopartes representan el 38% de las exportaciones de Brasil al bloque, un tercio en el caso de la Argentina y un 4% en el de Uruguay. Otros sectores que podrían sufrir un fuerte impacto negativo frente a la pérdida de acceso preferencial son los de plásticos, maquinaria y algunos productos agroindustriales, entre otros (Cuadro 2). En Paraguay, en cambio, solo el 11,9% de las ventas Mercosur se identificaron como sensibles e incluyen maquinaria, cereales, plásticos y confecciones.

Sin embargo, la pérdida de la ventaja que confiere la disminución de las preferencias regionales no es exclusiva del formato de zona de libre comercio, sino que podría experimentarse también en la unión aduanera. Esta realidad responde a que, por un lado, estos sectores podrían verse afectados por una modificación del AEC que redujera en alguna medida las alícuotas vigentes. Esta opción se encuentra en discusión en varios países del bloque debido a la necesidad de adecuar la estructura arancelaria a las necesidades de desarrollo productivo. Por otro lado, también podría ocurrir un fenómeno similar si el bloque firmara algún acuerdo de libre comercio con socios extrarregionales importantes. Un ejem-

CUADRO 2: Participación de sectores sensibles a la pérdida de acceso preferencial en las exportaciones de cada país a Mercosur*
(en porcentaje)

| Argentina | | Brasil | |
|----------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| Total sensibles | 55,1% | Total sensibles | 52,6% |
| Vehículos y autopartes | 33,1% | Vehículos y autopartes | 38,0% |
| Molinería | 2,6% | Maquinaria mecánica | 3,0% |
| Maquinaria mecánica | 2,5% | Maquinaria eléctrica | 1,5% |
| Plásticos | 2,4% | Caucho | 1,4% |
| Lácteos | 2,0% | Fundición, hierro y acero | 1,3% |
| Otros | 12,4% | Otros | 7,5% |
| Paraguay | | Uruguay | |
| Total sensibles | 11,9% | Total sensibles | 53,3% |
| Maquinaria eléctrica | 4,6% | Lácteos | 12,8% |
| Cereales | 2,2% | Molinería | 7,3% |
| Plásticos | 1,3% | Plásticos | 6,7% |
| Vestimenta (exc. de punto) | 1,2% | Grasas y aceites | 4,5% |
| Otras confecciones | 0,5% | Vehículos y autopartes | 4,0% |
| Otros | 2,1% | Otros | 17,9% |

* Para el cálculo se seleccionaron las subpartidas de cada capítulo para las cuales Mercosur representa más del 25% de las exportaciones totales, protegidas de la competencia extrazonal por la aplicación de un arancel superior al 10% en los socios (promedio ponderado según las exportaciones a cada socio) y que representan más del 0,1% de las ventas de cada país a Mercosur. Datos correspondientes a 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos de Intrade-BID y de la OMC.

plo sería la eliminación de los aranceles al sector automotor actualmente en discusión en el ámbito del acuerdo Mercosur-UE.

Por todo esto, más allá de los intereses dispares de los países de Mercosur, se debe considerar la incapacidad de coordinar las posiciones de los miembros del bloque junto con las dificultades ya analizadas. Uno de los principales obstáculos que ha evidenciado la negociación con diferentes socios extrarregionales se ha centrado en las dificultades que enfrentan Argentina y Brasil para lograr los consensos internos necesarios para reducir la protección de ciertos sectores, y este inconveniente no desaparecería con la transformación de Mercosur en una zona de libre comercio.

En síntesis, ni el *statu quo* ni la disolución de Mercosur resultan opciones atractivas para el futuro del bloque. El formato que se acuerde debería proporcionar flexibilidad para adecuarse a los cambios, cele-

ridad para proveer respuestas a las necesidades de los países miembros, credibilidad sobre la implementación de lo acordado y mecanismos que garanticen la funcionalidad del comercio al desarrollo. Conseguir instaurarse como unión aduanera podría tener un impacto positivo pero parece de difícil implementación dados los antecedentes del bloque. La flexibilización de Mercosur y su transformación en una zona de libre comercio con proyección internacional se presenta como una alternativa posible, tampoco exenta de dificultades, que en todo caso requeriría la modificación de los tratados fundacionales.

La experiencia de la Alianza del Pacífico (AP), integrada por Chile, Colombia, México y Perú, ofrece algunas lecturas interesantes, más allá de las fuertes diferencias entre ambas iniciativas. Al momento de crearse la AP en 2011, los cuatro países miembros contaban con acuerdos comerciales entre sí, por lo cual el énfasis se puso en la armonización de los compromisos preexistentes y en la eliminación de la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrazona, lo cual se logró tres años más tarde. Sus países miembros también asumieron compromisos ambiciosos en materia de servicios, contratación pública, inversiones, comercio electrónico, facilitación del comercio y cooperación aduanera, entre otros temas. El objetivo es claro: que la AP funcione como una plataforma de articulación política e integración económica y comercial, no solamente entre los miembros, sino también con respecto al resto del mundo.

De todos modos, las diferencias entre Mercosur y la AP son amplias, por lo que estos aprendizajes deben relativizarse: la AP registra una baja interdependencia comercial de sus miembros (en términos absolutos y en relación con Mercosur); hay una mucho menor complejidad en las estructuras productivas de Chile, Colombia y Perú respecto de las de Argentina y Brasil (que facilita todo tipo de acuerdo), y la participación del país más grande (México) presenta una integración muy significativa en cadenas globales y regionales de valor basadas en Estados Unidos (por lo que el aporte de la AP a su inserción internacional es marginal). Así, Mercosur debe optar por definir su propio camino de cara al futuro, entre la consolidación y profundización del proceso integrador, y la flexibilización parcial o total de su política comercial externa.

Las negociaciones Mercosur-Unión Europea

La negociación Mercosur-UE para conformar una zona de libre comercio interregional se lanzó oficialmente en 2000¹⁸. La dificultad para alcanzar consensos resultó evidente desde el inicio, debido a las diferencias en el nivel de desarrollo relativo de cada uno de los bloques y a la existencia de fuertes intereses contrapuestos en materia comercial.

El foco de Mercosur estaba puesto en el comercio de bienes. Por un lado, tenía como objetivo principal la apertura del mercado europeo de productos agropecuarios primarios y procesados, donde existen grandes barreras al comercio (y ayuda estatal a la producción y exportación) y el bloque sudamericano tiene ventajas comparativas. Pero además, buscaba resguardar al sector manufacturero con dificultades para enfrentar la competencia europea, particularmente en rubros con mayores niveles de protección como el automotor. Mercosur aspiraba también a que la UE le brindara algún tipo de trato especial y diferenciado debido a las asimetrías de desarrollo entre ambas regiones (Makuc, Rozemberg y Duhalde, 2015).

¹⁸ En 1992, un año después de la firma del Tratado de Asunción, ambos bloques firmaron un primer Acuerdo de Cooperación, que más tarde, en 1995, llevó a la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur-Unión Europea (ratificado en 1999). Sobre estas bases en 2000 se encaminaron las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio interregional.

La UE, por su parte, tenía como meta alcanzar la apertura del comercio de servicios, los regímenes de contratación pública y el tratamiento de las inversiones en Mercosur, más allá de un acceso más fluido en productos manufacturados. En particular, el interés se concentraba en Brasil, debido al tamaño de su mercado y a la existencia de mayores restricciones. Otro motivo para la elección de este mercado fue la falta de mecanismos de protección para sus inversores, ya que el parlamento de Brasil no había ratificado los acuerdos bilaterales de inversión con economías europeas. Adicionalmente, la UE buscaba la adopción, por parte de Mercosur, de nuevas reglas en materia de propiedad intelectual.

En este escenario, se acordó llevar a cabo una negociación integral que buscara resultados equilibrados sin excluir a sector alguno, aunque teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos. Asimismo, se consensuó que la negociación se basaría en el principio de compromiso único por el que no se comenzarían a implementar los puntos hasta que hubiese acuerdo en todos los temas (Makuc, Rozemberg y Duhalde, 2015). Bajo estas condiciones, aunque la contraposición de intereses impidió llegar a un acuerdo en ese plazo, la negociación fue muy activa entre 2000 y 2004. Hubo otros factores, como la ampliación de la UE hacia el Este mediante la incorporación de 10 países de menor desarrollo relativo y con gran importancia en el sector agropecuario, que complicaron los tratos.

Adicionalmente, en ese momento los países de Mercosur contaban con gobiernos menos favorables al libre comercio que los que habían iniciado la negociación. Esto implicó un menor interés por el acuerdo con la UE y una posterior suspensión de las tratativas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que involucraban a Mercosur, Estados Unidos y el resto de los países del continente americano (excepto Cuba). Algunos autores especulan que este fenómeno contribuyó a disminuir el interés y/o la urgencia de la UE por alcanzar un acuerdo con Mercosur, pues el riesgo de perder influencia en la región frente a Estados Unidos era menor por la desaparición del ALCA como escenario posible. Asimismo, el fracaso de la Ronda de Doha contribuía a reducir el interés de Mercosur en el acuerdo, toda vez que la UE ya no discutiría la reducción de los subsidios agrícolas en el ámbito birregional (Makuc, Rozemberg y Duhalde, 2015). Las negociaciones se suspendieron a fines de 2004.

La crisis internacional que golpeó a la economía europea a partir de 2008 motivó (entre otros factores) a la UE a buscar mercados nuevos y más dinámicos. En ese marco se reactivaron las tratativas con Mercosur en mayo de 2010. Era un momento en el que sus economías registraban un período de importante crecimiento, incluso en el primer año tras la crisis global. Sin embargo, en esa etapa emergieron diferencias significativas dentro de cada bloque. Mientras Brasil parecía dispuesto a flexibilizar su posición frente a la UE en pos de una visión estratégica de mayor presencia en el escenario internacional, en Argentina primaban las consideraciones de corto plazo sobre el comercio de bienes, un aspecto que derivó en una mayor reticencia a alcanzar un acuerdo. Así, Mercosur recién logró una oferta consensuada para presentar a la UE a comienzos de 2014. Con todo, algunos de los países europeos continuaron oponiéndose al acuerdo por su posible impacto negativo sobre el sector agropecuario, proceso que demoraba la presentación de la oferta europea (Makuc, Rozemberg y Duhalde, 2015).

Un nuevo impulso a las negociaciones emergió a partir de 2016, tras la asunción de nuevos gobiernos en Argentina y Brasil. En ese momento, ambos bloques volvieron finalmente a intercambiar ofertas. Desde entonces, ha habido avances en diversos temas, entre los que destacan los de servicios, inversiones, contrataciones públicas, desarrollo sostenible y pymes (Campos, 2019).

Sin embargo, aún persisten algunas diferencias en materia de reglas de origen, propiedad intelectual (principalmente indicaciones geográficas, duración de patentes y protección de datos de prueba), normas sanitarias y fitosanitarias (principio precautorio), servicios de transporte marítimo, empresas de

propiedad estatal y acceso a mercados, especialmente de productos sensibles como automóviles, vinos, lácteos, aceite de oliva y carnes. Si bien, con la asunción del nuevo gobierno en enero de 2019, Brasil parece haber flexibilizado su posición en varios de estos temas con el objeto de facilitar la culminación de las negociaciones, hay aspectos por resolver. Entre ellos destacan las cuestiones políticas en ambos bloques (elecciones en Argentina y Uruguay, nuevas autoridades en la Comisión Europea), que podrían ralentizar un acuerdo en el corto plazo. De todos modos, habida cuenta de que en la actualidad la instancia negociadora está en el máximo nivel de conducción de ambos bloques y por encima de la discusión técnica, la consideración y la oportunidad para consolidar el acuerdo birregional se definirá en el —no siempre predecible— ámbito político¹⁹.

Reflexiones finales

A 28 años de su creación, Mercosur ha tenido importantes consecuencias positivas para los países miembros como la pacificación de las relaciones entre los socios; la contribución a la preservación de la democracia en la región; el aumento del comercio y la inversión intrazona; la diversificación de las exportaciones tanto en términos de actores (por la mayor participación de las pymes) como de productos, y la definición de su sesgo o patrón exportador más sofisticado que el que ostentan los países socios con relación al resto del mundo.

Sin embargo, los resultados obtenidos se encuentran por debajo de las expectativas iniciales. Por un lado, persisten barreras importantes al comercio intrazona de bienes y servicios que impiden beneficiarse plenamente de las ventajas esperadas de la integración comercial, particularmente en el caso de los países pequeños. A su vez, no se logran acuerdos extrarregionales que permitan mejoras significativas de acceso a los principales mercados del mundo como consecuencia de intereses contrapuestos con dichos socios. Existen además dificultades para alcanzar consensos dentro de las mayores economías de Mercosur para reducir la protección en sectores sensibles. Falta también una mejor coordinación de sus objetivos en materia de inserción internacional.

El descontento entre los Estados miembros no es nuevo, pero en la actualidad el malestar es generalizado y existen reclamos de mejoras concretas por parte de todos los socios. Mercosur está en una encrucijada ante la cual hay distintas alternativas: el mantenimiento del *statu quo*, la ruptura por la salida unilateral o consensuada de sus miembros, la flexibilización hacia un formato más similar a una zona de libre comercio o el compromiso serio de profundización para alcanzar finalmente la unión aduanera.

Cualquiera de los caminos que se elija afectará en el futuro de su relación con la UE. Si se mantiene el *statu quo* en el bloque sudamericano, la conclusión de la negociación birregional dependerá exclusivamente de un cambio de enfoque político en el que una o ambas partes flexibilicen sus posiciones o decidan que el costo de no suscribir un acuerdo es mayor al de firmar un documento por debajo de sus expectativas iniciales.

La disolución de Mercosur —escenario poco probable y nada deseable—, o su transformación en una zona de libre comercio, permitiría a los países miembros negociar individualmente con la UE. Si bien

¹⁹ El hecho de que el final de las negociaciones venga anunciándose en diferentes ocasiones en el último bienio, sumado a las dificultades económicas y políticas vigentes en Mercosur y los cambios en la institución negociadora de la UE, invitan al escepticismo respecto del futuro inmediato de esta negociación birregional. La intensidad observada en la dinámica negociadora en la primera parte de 2019 y la novedad de la posición brasileña —fuertemente a favor del acuerdo— dejan abierta la posibilidad (una vez más) de alcanzar la formalización de esta unión, a lo largo de este año.

en sus negociaciones con países de América Latina y el Caribe, la UE ha mostrado una preferencia por tratar con conjuntos de países (valga como ejemplo, CARIFORUM, Centroamérica y Colombia, Perú y Ecuador), el interés europeo en el mercado brasileño podría derivar en una negociación bilateral con la mayor economía de la región, en caso de que la alternativa Mercosur no fuera posible.

En la profundización de la unión aduanera, alcanzar un acuerdo con la UE debería contribuir a resolver algunas dificultades internas que ha enfrentado hasta ahora Mercosur, particularmente para lograr consensos en ciertos temas. Por ejemplo, lo que se disponga con la UE en materia de comercio electrónico debería contribuir a sentar las bases para un protocolo al respecto en Mercosur. Asimismo, la apertura del mercado de servicios a los proveedores europeos podría favorecer la adopción de compromisos más profundos entre los países del bloque sudamericano. Algo similar podría decirse con respecto relación a la definición del tratamiento para el sector automotor y su impacto sobre los arreglos bilaterales entre Argentina y Brasil, o en el resto de las disciplinas comerciales y/o regulaciones técnicas, de calidad y sanitarias, entre otras.

Referencias bibliográficas

- ALBRIEU, R. y MIRA, P. (2018): “Integración Argentina-Brasil: desencuentros pasados y oportunidades futuras”, *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo* vol. 1, nº 1, UNSAM.
- ARZA, V. y LÓPEZ, A. (2008): “Tendencias Internacionales en la Industria Automotriz”, en: *La industria automotriz en Mercosur*, Montevideo, Serie Red Mercosur.
- BARTESAGHI, I. (2019): “Mercosur: un 2018 de continuidad”, *Informes sobre Integración Económica* nº 7, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- CABALLERO, S. (2019): “Reformas para Mercosur: ¿solución o nuevos problemas?”, *Análisis Carolina*, 05/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- CAMPBELL, J., ROZEMBERG, R. y SVARZMAN, G. (1999): “Mercosur en los años noventa: de la apertura a la globalización”, en Jorge Campbell (ed.): *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, Nuevo Hacer (hay también versión en portugués, editada por Relume Numará, Brasil).
- CAMPOS, R. (2019): *Estado de las negociaciones Mercosur-UE*, Mimeo.
- DA MOTTA VEIGA, P., y RÍOS, S. (2018): *O papel da união aduaneira no futuro do Mercosul*, Río de Janeiro, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.
- GAYÁ, R. (2008): *Distribución asimétrica de costos y beneficios en Mercosur: El rol del desvío de comercio y la integración imperfecta*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- INTAL/BID (2016 y 2017): *Informe Mercosur* nºs 21 y 22, Buenos Aires.
- LUCÁNGELI, J. (2008): “Comercio intra-industrial y desempeño manufacturero: El intercambio de manufacturas entre la Argentina y Brasil”, en *Boletín Informativo Techint*, nº 325.
- MAKUC, A., ROZEMBERG, R., y DUHALDE, G. (2015): *La negociación Mercosur-Unión Europea a 20 años del acuerdo marco de cooperación: Quo vadis?*, CABA, BID-INTAL.
- MARKWALD, R. (2006): “The political economy of foreign trade policy: the Brazilian case”, en Roberto Bouzas: *Domestic determinants of national trade strategies. A comparative analysis of Mercosur countries*, París, Chaire Mercosur, Sciences Po.
- ROZEMBERG, R. (2019): *Informe Mercosur*, nº 23, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, BID-INTAL.
- ROZEMBERG, R. y GAYÁ, R. (2013): *Mercosur y la promoción de inversiones*, Instituto de Estrategia Internacional, CERA.
- VENABLES, A. (1999): “Regional integration agreements: a force for convergence or divergence?”, París, *World Bank Policy - Research Working Paper*, nº 2260.



Fundación Carolina, junio 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTO9>

Cómo citar:

Rozember, R. y Gayá, R. (2019): “Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea”, *Documento de Trabajo*, nº 9 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

