

# Mercosur: balance y perspectivas<sup>1</sup>

*José Manuel Quijano*

El presente ensayo ofrece una retrospectiva del proceso que originó el Mercado Común del Sur (Mercosur), cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. Se observan las principales fortalezas y debilidades del mecanismo y se señalan dos factores externos relevantes para el futuro de la integración regional del Mercosur: el resurgimiento de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE), y las relaciones de los miembros del grupo con China.

La primera parte se dedica al conjunto de iniciativas que contribuyeron a crear expectativas y ciertos aires de transformación en el Mercosur, en la primera década del siglo XXI: los avances en la unión aduanera (UA), el Protocolo sobre Comercio de Servicios, las iniciativas en materia de integración productiva, el tratamiento de las asimetrías, las nuevas instituciones y el Protocolo de Incorporación de Venezuela como socio pleno.

Muchas de las propuestas ya están implementadas o en proceso de incorporación. Buena parte de ellas se juzgan acertadas y otras se analizan desde una perspectiva crítica. Una

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una síntesis de otro más extenso, titulado “Mercosur: 20 años después”, en Gerardo Caetano (coord.), *Mercosur: 20 años*, Montevideo, CEFIR/Friedrich Ebert Stiftung/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Giz)/Somos Mercosur, 2011, pp. 89-133.

aproximación global y sintética a esos cambios sugiere que son positivos, pero en muchos casos insuficientes y sin visión de conjunto, quizá porque desde sus primeros tiempos, en el Mercosur no se concibió un desarrollo económico y social común. Y aquí radica una importante debilidad del proyecto, como emprendimiento conjunto de cuatro socios, pues ha sido incapaz, hasta el momento, de movilizar y generar entusiasmo y credibilidad con una propuesta fuerte, de alcance regional, transformadora, vital y de provecho para todas las partes.

La segunda parte se refiere a las negociaciones con la UE relanzadas en 2010 y en proceso durante 2011. Un buen acuerdo requiere que tanto el Mercosur como la UE resulten beneficiados. Y el beneficio, para el Mercosur, está relacionado con el crecimiento sectorial equilibrado y una expansión exportadora que incluya, además de productos primarios, una variedad creciente de productos industriales y de servicios con contenido tecnológico. Un acuerdo hecho a la medida de las necesidades de ambas regiones no reproduciría la relación centro-periferia tradicional y, concebido sobre bases de equidad, podría contribuir a que el Mercosur se aproximara a una inserción internacional entre los grandes jugadores y revirtiera la tendencia que parece confinarlo a ser un abastecedor de los centros industriales sólo de productos primarios. Lo que se sugiere aquí es un “acuerdo de nuevo tipo”, que exprese un ambicioso proyecto de aproximación entre regiones que tienen lazos históricos profundos y mucho que ganar con un acuerdo bien diseñado, distinto a los tratados de libre comercio (TLC) tradicionales, donde rige la reciprocidad y se introducen los “temas nuevos” como propiedad intelectual, compras gubernamentales y servicios con listas negativas, conformando unos acuerdos OMC plus.

La tercera y última parte se dedica a la fuerza y la atracción internacional de China y su participación en las exportaciones totales del Mercosur, predominantemente en las de

Brasil. La simple observación de las exportaciones del Mercosur pone de manifiesto que China no adquiere en el Cono Sur bienes de capital ni bienes de consumo, sino casi exclusivamente alimentos y materias primas; se ha convertido en el principal comprador de bienes sin procesar y está contribuyendo rápidamente a la “primarización” de las exportaciones del bloque, lo cual genera retos que más temprano que tarde los cuatro países tendrán que enfrentar.<sup>2</sup>

### **El nuevo diálogo después de la crisis de 2001-2002**

Veinte años después de su creación formal el Mercosur subsiste y conserva vitalidad aun cuando los conflictos entre los socios son frecuentes y un aire de desconfianza campea por la región. El mundo en el que surgió el Mercosur ha cambiado mucho en dos décadas. En aquel entonces el derrumbe de la URSS dejaba a Estados Unidos como la única superpotencia; Alemania, que ya era el eje de la UE, iniciaba el lento y costoso camino de la unificación, y China aparecía como una promesa de desarrollo todavía muy lejana.

---

<sup>2</sup> En los debates internos en países del Mercosur se sostiene, con frecuencia, que esta “primarización” es distinta a la de décadas anteriores, porque ahora ha aumentado mucho la productividad —gracias a la introducción de tecnología— de los granos y la carne por hectárea, así como la extracción de algunos minerales. Se agrega, además, que estos bienes primarios son distintos a los del pasado y se acompañan de servicios adicionales (celeridad y confiabilidad del transporte, controles de calidad, entre otros) que les proporcionan más “calidad”. Estos hechos son, sin duda, verdaderos, pero no modifican ciertos aspectos sustanciales: tanto ahora como en el pasado se trata de mercancías (*commodities*), bienes indiferenciados, sin marca, en los cuales el productor no incide en la formación del precio que es, por lo demás, sumamente volátil. Es decir, las características que, salvo en periodos especiales y generalmente transitorios, conducen a una inserción débil y dependiente en la economía internacional.

Actualmente, al observar la evolución del comercio y las inversiones mundiales de las últimas dos décadas, Estados Unidos y Europa aparecen como potencias con poderes económicos parcialmente disminuidos en un contexto en el que el poder internacional se comienza a compartir con otros países e incluso con regiones. Recientemente, Rusia se convirtió en país emergente y no es muy claro su papel en el mundo futuro; Asia impresiona como centro de poder económico capaz de arrastrar a las producciones primarias latinoamericanas; China sustituye (en su propio mercado y en el resto del mundo) maquinaria y equipo, material de transporte y productos industriales de otras procedencias, e India, con la que el Mercosur ha firmado un acuerdo vigente de preferencias arancelarias, comienza a pesar cada vez más en ciertas manufacturas y en servicios. ¿Se justifica perseverar en el esfuerzo de avanzar y consolidar el Mercosur en este mundo tan distinto? La respuesta es que sí, pero adecuando el acuerdo regional y su relación externa a las nuevas circunstancias.

A comienzos del nuevo milenio, como es bien sabido, una fuerte crisis sacudió a los países del Plata, pero desde 2003 las condiciones internacionales comenzaron a mejorar y, casi simultáneamente, nuevas fuerzas políticas llegaron al poder en Argentina, Brasil, Uruguay y, algo después, en Paraguay. Se habló entonces de cierta fraternidad ideológica o sintonía política entre los gobernantes de estos países, lo que brindaría un nuevo impulso al proceso de integración regional. Sin embargo, los hechos no han confirmado esa fraternidad y tampoco es evidente que haya coincidencias ideológicas que desempeñen un papel central en los procesos de integración. Podría decirse, más bien, que los más sólidos procesos de integración sobreviven y navegan en medio de la coexistencia y la cohabitación de gobiernos de diverso perfil ideológico.

La segunda década del Mercosur podría caracterizarse por los conflictos entre los socios, de los cuales el más complejo ha

sido el de las “pasteras” entre Argentina y Uruguay, por la instalación de la empresa finlandesa Botnia en el margen oriental del río Uruguay, frente a la ciudad de Gualeguaychú. También subsistieron los conflictos comerciales durante toda la década, lo cual pone en evidencia que los problemas de acceso continúan en la región.<sup>3</sup>

Es un hecho que Brasil tiene una importancia determinante en el Mercosur y que el gobierno del presidente Lula da Silva tuvo una postura favorable al acuerdo regional. No obstante, hay matices e incluso diferencias en Brasil acerca del grado de compromiso con el Mercosur y esto significa, sin duda, un problema para el proceso de integración. Uno de los más entusiastas defensores de la integración sudamericana, Marco Aurélio Garcia, asesor del presidente Lula en política exterior, ha dicho que este proceso

exige consistencia y rapidez, teniendo en cuenta el momento de transición de un mundo unipolar hacia un mundo multipolar [...] América del Sur puede constituirse en uno de los polos de esa nueva configuración mundial. El hecho de ser el más grande impone a Brasil mayores responsabilidades.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Tan sólo para mencionar algunos ejemplos, los socios recurrieron a la aplicación (o la amenaza de aplicación) de medidas *antidumping* en diversas oportunidades: Brasil a la importación de resinas desde Argentina; Uruguay a los aceites comestibles argentinos; Argentina a las bandejas de poliestireno procedentes de Uruguay. Brasil ha recurrido a la aplicación de precios mínimos para el ingreso a su mercado de los vinos procedentes de Argentina; Uruguay ha aplicado restricciones al ingreso de bienes que provienen de provincias argentinas con regímenes de promoción; Argentina ha utilizado licencias de importación, con plazos que en los hechos varían según las necesidades locales, y que se aplican también a los socios del Mercosur. Y la lista podría continuar. En varios de los informes del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) sobre el Mercosur se detalla la información sobre estos conflictos.

<sup>4</sup> Marco Aurélio Garcia, “O lugar do Brasil no mundo. A política externa em um momento de transição”, en M. A. Garcia y Emir Sader (orgs.), *Brasil entre o*

Puede argumentarse que la relación de Brasil con América del Sur se desenvuelve en dos círculos concéntricos: el Mercosur, el círculo más próximo y profundo, y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que comprende también a los otros países de América del Sur que, en todos los casos, son además asociados al Mercosur.

Pero la posición de Garcia tiene fuertes opositores. Desde asesores de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), hasta un funcionario internacional de la categoría de Rubens Ricupero, quien ha señalado que “debemos proponer un repliegue estratégico en la integración de América Latina [...] A falta de una convergencia en los valores, fines y medios entre los países, es mejor renunciar a una integración ambiciosa, pero intangible, y contentarnos con una integración viable, aunque modesta”.<sup>5</sup> De haber triunfado José Serra en la elecciones presidenciales de finales de 2010, el Mercosur habría dejado de ser una prioridad y Brasil se habría encaminado, muy probablemente en solitario, hacia un nuevo diálogo con Estados Unidos y la UE. Este debate interno en Brasil impone varias limitaciones al proceso de integración, sobre todo en el plano de la institucionalización (y particularmente en el funcionamiento de los órganos decisorios) y en el de las prioridades predominantemente orientadas, según Igor Fuser, quien cita al politólogo Ricardo Sennes, hacia la infraestructura y hacia las inversiones brasileñas en la región.<sup>6</sup> El proyecto brasileño, uno de cuyos

---

*passado e o futuro*, Sao Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo Editorial, 2010. Tomado de Igor Fuser, “La política exterior del gobierno de Lula: de la ‘diplomacia compañera’ al mercado”, *Le Monde diplomatique*. “el Diplo”, núm., 135, septiembre de 2010.

<sup>5</sup> Rubens Ricupero, “Como entender nossos rotos heróis”, *Estadão* (São Paulo), 3 de agosto de 2009. Tomado de I. Fuser, *op. cit.*

<sup>6</sup> El BNDS destinó, en el primer mandato de Lula, 352 millones de dólares (MDD) anuales a inversiones directas en América del Sur (26% más que en la presidencia de Cardoso); en el segundo, un promedio de 622 MDD anuales, y en 2009 alcanzó el récord de 726 MDD. Véase I. Fuser, *op. cit.*

brazos ejecutores es el Banco Nacional de Desarrollo (Bndes), apunta a la internacionalización de las empresas brasileñas.

Pero la década se caracterizó, además, por un conjunto de iniciativas que contribuyeron a crear expectativas de transformación. Siete son las áreas removidas por nuevas iniciativas y que se considerarán en este texto. Seis son los temas que se abordarán a continuación: el avance hacia la unión aduanera, el Protocolo sobre Comercio de Servicios, las iniciativas en materia de integración productiva, el tratamiento de las asimetrías, las nuevas instituciones y el Protocolo de Incorporación de Venezuela como socio pleno. El séptimo tema se refiere a la agenda externa del Mercosur y se le dedicarán las dos últimas secciones de este trabajo.

### *El avance hacia la unión aduanera*

En la Cumbre celebrada en San Juan, Argentina, a comienzos de agosto de 2010, el Consejo del Mercado Común aprobó el Código Aduanero del Mercosur (CAM) que deberá ser incorporado al ordenamiento jurídico de cada Estado Parte para que entre en vigencia, definió el proceso por el cual se eliminará progresivamente el doble cobro del arancel externo común (AEC) y fijó pautas generales acerca de la distribución de la renta aduanera entre las partes.

Se trata de pasos importantes que los miembros del Mercosur buscaban desde la firma del Protocolo de Ouro Preto, a mediados de los años noventa, y con marcado énfasis desde 2004, en reiteradas rondas de negociación. El CAM define tanto el territorio aduanero del Mercosur, aquel donde se aplica la legislación aduanera del bloque, como las zonas aduaneras, que pueden ser primarias, secundarias y de vigilancia aduanera especial.

El CAM determina como autoridad aduanera al órgano nacional competente, conforme a las normas vigentes en cada Esta-

do Parte y establece que la mercadería que ingresa al territorio aduanero deberá recibir uno de los siguientes destinos aduaneros: inclusión en un régimen aduanero de importación, bajo la modalidad de importación definitiva; admisión temporaria para reexportación en el mismo Estado; admisión temporaria para perfeccionamiento activo; transformación bajo control aduanero, y depósito aduanero o tránsito aduanero. En ausencia de alguno de estos destinos, la mercadería deberá ser reembarcada, abandonada o destruida.

Además, el Código regula el impuesto o derecho de importación, cuyo hecho generador es la importación definitiva de la mercadería al territorio aduanero, y las tasas, cuyo hecho generador es la actividad o el servicio realizado o puesto a disposición por la administración aduanera, con motivo de una importación o de una exportación.

Un tema de interés ampliamente debatido fue el de los impuestos a la exportación. En este punto predominó la tesis argentina, pues se resolvió que el CAM no trata sobre los derechos de exportación y, por lo tanto, la legislación de los Estados Parte será aplicable en su territorio aduanero preexistente a la sanción de este código, respetando los derechos de los Estados Parte.

En cuanto a la eliminación del doble cobro del AEC, su avance, si bien significativo, prevé que debe completarse en tres etapas. Sin embargo, no puede ignorarse que la aplicación de la decisión CMC 10/10 dependerá de la evolución en las negociaciones de varios asuntos no reglamentados en la misma. ¿Cuánto tiempo consumirá esta negociación? Es difícil decirlo.

Respecto a la distribución de la renta aduanera no se establece el procedimiento que finalmente se aplicará, pero se indica que el mismo deberá acordarse de forma “transparente, ágil y simplificada”. No obstante, se fija el criterio del destino final: en el caso de que un producto sea importado por un Estado Par-



te, pero consumido en otro, la renta aduanera corresponderá al Estado de destino final de ese bien.

Sin duda, lo acordado en San Juan es relevante y significa un avance para el Mercosur, pero no debe perderse de vista que el CAM aún debe ser incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales y, en cuanto al doble cobro y la distribución de la renta aduanera, las negociaciones, que hasta la fecha no han sido sencillas, continúan.

### *El Protocolo sobre Comercio de Servicios*

En diciembre de 2005 entró en vigor el Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios, que establece un plazo de 10 años para la liberalización del intercambio entre los socios. Otras disposiciones normativas sobre servicios habían sido adoptadas con anterioridad. En 2003 se aprobó el Acuerdo para la Creación de la Visa Mercosur y el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporal y, al año siguiente, el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales. Desde antes de que el Protocolo de 2005 estuviera en vigor se habían realizado cinco rondas de negociaciones. La sexta, que compendió todos los logros alcanzados en las anteriores, fue aprobada en 2006 (Cumbre de Córdoba) y una séptima está en curso. En el primer lustro de vigencia del Protocolo, y a pesar de las sucesivas rondas, los compromisos de liberalización asumidos han sido escasos.

Los principales problemas que se han detectado son las distintas normativas que rigen en cada parte, las cuales deberían ser armonizadas; la dispersión de regímenes regulatorios y la ausencia de los mismos en algunos países; las dificultades para consolidar el statu quo regulatorio, con el propósito de disponer de una base sólida de negociación, lo cual implicaría que las futuras reglamentaciones que se aprueben en un país y

que impliquen restricciones al comercio de servicios, excluyan a los Estados Parte de las mismas; la lentitud para incorporar a las legislaciones nacionales las normas del Mercosur aprobadas por el Consejo del Mercado Común (CMC) y que se refieren a servicios y la débil participación del sector privado en las negociaciones de las rondas. Se podría agregar, además, que a diferencia de lo que ocurre en el comercio de bienes, donde la información es abundante y la estadística desglosada y confiable, no ocurre lo mismo con los servicios. El sector es grande y comprende una variedad de actividades sumamente heterogéneas. En algunas hay buena información estadística y en otras es insuficiente.

Pero el tema cobra especial significación, no sólo porque es un paso necesario en el avance del proceso regional, sino también porque en las negociaciones de la OMC y en las del Mercosur-UE, el tema de los servicios tiene un lugar muy destacado. Las negociaciones en la OMC son, como se sabe, por listas positivas —se negocia lo que uno propone negociar y lo demás queda excluido—, pero en los TLC se utilizan las listas negativas —no se negocia aquello que un país excluye expresamente, pero todo lo demás se liberaliza—. Si el Mercosur ha enfrentado dificultades para avanzar en su proceso de negociación regional, cabe imaginar que tropezará con dificultades aun mayores en la negociación extrarregional. ¿Cómo podría el Mercosur construir una oferta común para llevar a una mesa de negociación, cuando no ha podido progresar, de manera sustancial, en el acuerdo interno de liberalización de servicios?

### *La integración productiva*

Uno de los mayores esfuerzos de la segunda década del Mercosur en relación con la creación institucional, la elaboración de documentos, la convocatoria a reuniones de trabajo y de decisio-

nes y resoluciones estuvo dirigido a la integración productiva. En los últimos años ha retomado vigor el enfoque sobre el papel activo de las políticas públicas en el desarrollo productivo. Este retorno, aunque con nuevos instrumentos, a los planteamientos iniciales del PICE (acuerdo bilateral de Argentina y Brasil de 1986), cuando la integración productiva entre los socios tenía un papel relevante,<sup>7</sup> está relacionado con el análisis crítico del Mercosur de los años noventa, donde todo giraba en torno al mercado, y el proyecto regional estaba sesgado predominantemente hacia la reducción arancelaria que, en definitiva, se suponía significaría suficiente aliento para la aproximación entre los cuatro miembros. Los magros resultados en integración productiva en esa década, la crisis y la intensa conflictividad en el Mercosur, entre 1999 (devaluación brasileña) y 2001-2002 (derrumbe de Argentina y Uruguay), al igual que el malestar de las economías de menor tamaño relativo, pusieron en evidencia la necesidad de introducir cambios en el proyecto.

En julio de 2006 los presidentes de los Países Miembros del Mercosur expresaron, en un comunicado conjunto, que una de las prioridades era “avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social y con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente para pymes y cooperativas”. Poco después, el subgrupo de trabajo número 7 (Industria) elaboró,

---

<sup>7</sup> En 1985, ambos países firmaron un acuerdo en materia de cooperación nuclear y técnica e industrial, y convinieron una inspección mutua de las instalaciones nucleares. Sin embargo, la iniciativa más importante tuvo lugar en diciembre de 1986 con el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil que a través de la firma de varios protocolos sentó las bases del Mercosur”. Buena parte de los protocolos se referían explícitamente al desarrollo productivo conjunto (bienes de capital, empresas binacionales, fondos de desarrollo, entre otros). Véase “Relaciones exteriores de Argentina entre 1973 y 1998”, en <http://pdf.rincondelvago.com/relaciones-exteriores-de-argentina-entre-1973-y-1998.html>.

en 2007, la “Propuesta de pautas para la integración productiva”,<sup>8</sup> en la que se profundiza en los obstáculos que enfrenta la integración productiva (asimetrías de tamaño y de niveles de desarrollo, diferentes economías de escala, normas y reglamentos no armonizados, entre otros) y se propone impulsar tres grandes orientaciones para alentarla: remover en la medida de lo posible esos obstáculos, aprobar incentivos de promoción y administrar con criterio positivo las diferencias entre los Países Miembros.

Poco después se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Productiva (GAHIP)<sup>9</sup> y, meses más tarde, en una muestra de dinamismo y eficiencia no frecuente en el Mercosur, el GAHIP entregó el Programa de Integración Productiva que se aprobó en la reunión de julio de 2008, en Tucumán. Es de utilidad detenerse, brevemente, en el contenido del Programa.<sup>10</sup> Su objetivo general es fortalecer la complementariedad productiva de las empresas del Mercosur, con énfasis en las micro, pequeña y mediana empresas (mipymes), de los países de menor tamaño económico relativo. Ese objetivo contribuirá a mejorar la competitividad de las unidades productivas y a facilitar su inserción regional e internacional.

En términos concretos, Brasil ha propuesto, incluso desde antes que se aprobara el Programa de Integración Productiva, el Programa de Desarrollo de Proveedores del Sector Petróleo y Gas, que apunta a que las empresas de los socios del Mercosur se acrediten como proveedoras de Petrobras, y también el Programa de Complementación de la Cadena Productiva

---

<sup>8</sup> Grupo del Mercado Común (GMC), LXVIII Reunión Ordinaria, DI 13/07, “Propuesta de Pautas para la interacción productiva del Mercosur”.

<sup>9</sup> Confirmado por el Consejo del Mercado Común (CMC) por la Decisión 52/07, del 17 de diciembre de 2007.

<sup>10</sup> Un análisis detenido del Programa se encuentra en el “Séptimo Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur”, Montevideo, febrero de 2009, inédito.

Automotriz con un propósito muy similar: estrechar los vínculos entre las terminales y pymes proveedoras del Mercosur. Las iniciativas en materia de integración productiva están, sin duda, conectadas con el tratamiento de las asimetrías y con el más notorio de los instrumentos creados por el Mercosur para superarlas: el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem).<sup>11</sup> Desde su constitución, el Grupo de Integración Productiva (GIP) ha tenido la preocupación de adecuar el reglamento del Focem, creado para financiar proyectos de los Estados socios, con el objetivo de que sus recursos puedan canalizarse a proyectos de integración productiva y, sobre todo, a emprendimientos realizados por asociaciones público-privadas.

El énfasis de los cuatro socios en acordar pasos relevantes hacia la integración productiva ha dado nueva vitalidad a un Mercosur un tanto anémico y cuestionado (sobre todo por los conflictos entre las partes y los escasos resultados para algunos de los socios). Se trata de una iniciativa que está en sus comienzos, si bien ya cuenta con objetivos, programas propuestos y fuentes de financiamiento, y que muy probablemente tendrá un empuje de significación en los próximos años. No obstante, es preciso avanzar en dos direcciones, simultáneamente, para que la integración productiva cuente con un real asidero. Ante todo, un programa serio de integración productiva sólo puede levantarse sobre los principios de “lo que se aprueba es ley” y “la ley se cumple”. Ése es un aspecto que se debe corregir porque en el Mercosur lo que se aprueba por el CMC debe ser ratificado después por los cuatro parlamentos nacionales para que se convierta en ley. Y este trámite no ha resultado sencillo: si se excluyen las normas de incorporación automática, el cincuenta

---

<sup>11</sup> En la reunión del GMC de junio de 2007 la delegación argentina presentó un documento titulado *Integración productiva como herramienta necesaria para la superación de las asimetrías en el Mercosur*, documento Mercosur, inédito.

por ciento aproximadamente de las restantes no están incorporadas en todos los miembros y, por tanto, no rigen.<sup>12</sup> Agréguese que omitir la incorporación de estas normas no conlleva ninguna consecuencia. Sin embargo, la creación de cadenas productivas resulta un propósito loable aun cuando no todas las cadenas son virtuosas para todas las empresas que las componen, porque la existencia de diferentes patrones de gobierno en las cadenas productivas no asegura que la integración a las mismas conduzca a círculos virtuosos de aprendizaje e innovación.<sup>13</sup> Un programa de integración productiva que promueve la formación de cadenas de valor no puede desatender los problemas asociados al gobierno de las mismas.

### *Las asimetrías*

Otro de los grandes temas de la segunda década del Mercosur fue el tratamiento de las asimetrías. El Tratado de Asunción (1991) establece que “el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Par-

---

<sup>12</sup> En el periodo 1991-2006 se aprobaron 1712 normas Mercosur (decisiones, resoluciones y directivas) de las cuales 1156 (67.5%) estaban vigentes en el año 2006. Ahora bien, de las 1712, alrededor de 592 (34.6%) de las normas aprobadas eran de incorporación automática. “En relación con el restante 65.4% que sí la requieren, puede afirmarse que se incorporó efectivamente un número apenas ligeramente superior a la mitad”. Véase *Informe Mercosur. Núm. 11. Segundo semestre de 2005-primer semestre de 2006*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2007, p. 73. La situación no ha variado sustancialmente en los años siguientes.

<sup>13</sup> Las cadenas pueden seguir diferentes lógicas y modelos, donde la influencia del patrón de relación entre las empresas, las características del liderazgo y las barreras a la entrada, influyen en la captura de porciones de renta dentro de ella. Una cadena puede ser fuente de aprendizaje-innovación-rentabilidad-expansión del conjunto (núcleo y eslabones), o puede reproducir condiciones de subordinación, con el agravante, para la pyme, de que está inserta, muy probablemente, en un régimen de monopsonio.

te”. Y prevé cuáles son las únicas diferencias que serán admitidas entre las partes: “los Estados Parte reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial”. De manera que el Mercosur, en su tratado fundacional, no incorpora el trato especial y diferenciado, y sólo admite excepciones de menor significación en el área comercial.

Las razones por las que se ignoró explícitamente una situación tan evidentemente asimétrica entre los miembros del Mercosur pueden tener diversas explicaciones, aunque es bastante evidente que Argentina y Brasil tenían una visión bilateral de la aproximación y no deseaban otorgar un tratamiento especial a las economías vecinas más pequeñas.<sup>14</sup> Estas asimetrías condujeron a no pocos conflictos entre las partes y a reclamos continuos, sobre todo de Paraguay y Uruguay, las economías más pequeñas, pero también, en más de una ocasión, de Argentina. Ahora bien, Argentina, Paraguay y Uruguay también presentan entre ellos muchas diferencias que se dejan sentir a la hora de proponer soluciones al problema de las asimetrías, cuya histo-

---

<sup>14</sup> En un documento del Centro Argentino de Economía Internacional (CAEI) se aporta esta explicación, referida a las etapas previas de la firma del Tratado de Asunción: “La intención uruguaya de incorporarse al proceso de integración trinacional, hasta 1988, puso de manifiesto la postura no favorable, o por lo menos con reservas, principalmente de Brasil, con respecto a esa intención del país oriental. La reserva se sustentaba en no querer otorgar un tratamiento privilegiado, es decir, concesiones sin reciprocidad, a países con menor dimensión económica como Uruguay. Argentina y Brasil no querían verse afectados en su capacidad de conducción desde el eje bilateral original, ante un eventual desarrollo uruguayo. De ahí que la ‘simetría’ de la bilateralidad argentino-brasileña no quería hacer concesiones ante las características de asimetría que presentaría la incorporación uruguaya”. Véase Adriana Pagani y Enrique Martínez Larrechea, *Asimetrías en el Mercosur. La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*, Buenos Aires, CAEI-Programa de Integración Regional (Working Paper núm. 13), 2006, p. 12.

ria en el Mercosur ha pasado por muy variadas etapas, aunque es un hecho que en la primera década del nuevo milenio se ha intentado abordar este tema con cierta originalidad y alguna heterodoxia.

Paraguay se ha mostrado activo en este tema. Su primera propuesta data del año 2003, cuando reclamó que el acuerdo regional concediera tratamiento especial y diferenciado a las economías de menor tamaño y al socio mediterráneo. El reclamo paraguayo provocó ciertos resultados parciales: tratamiento diferenciado en las negociaciones con terceros y contenido regional diferenciado en el régimen de origen Mercosur. Además, Paraguay logró (y los beneficios se extendieron a Uruguay) nuevas excepciones al AEC y trato preferencial para importar desde extra zona bienes de capital, de informática y de telecomunicaciones.<sup>15</sup>

En diciembre de 2005 se creó el Focem y entró en vigencia en agosto de 2007. Este fondo recibe aportaciones anuales de 100 millones de dólares (MDD) (70 de Brasil, 27 de Argentina, 2 de Uruguay y 1 de Paraguay) que se destinan, ante la presentación y aprobación de los proyectos, de manera favorable a las economías pequeñas: 48 MDD para Paraguay, 32 para Uruguay, 10 para Argentina y 10 para Brasil.

En los primeros dos años de funcionamiento se presentaron, fundamentalmente, proyectos relativamente pequeños de

---

<sup>15</sup> Tres años después, en 2006, Paraguay presentó un documento para superar las asimetrías, en el que proponía cuatro líneas de acción referidas, principalmente, a políticas de fomento del desarrollo, de apoyo a la competitividad y de acceso a los mercados regionales. Al año siguiente, en 2007, en un nuevo documento, enfatizó en la necesidad de disponer de “mecanismos de transferencia” para impulsar la “integración profunda”. Mientras Paraguay perseveraba en su planteamiento, Uruguay, el otro país de menor tamaño relativo, centraba sus críticas en los incumplimientos del Mercosur (particularmente las limitaciones en la libre circulación y los retrasos en la constitución de la Unión Aduanera), cuyos costos eran más gravosos para los socios de menor tamaño y con mercados internos reducidos.



Paraguay y Uruguay por montos sumados que no llegaban a cubrir las asignaciones de ambos países. A partir de 2009 el Focem comenzó a tomar mayor dinámica con proyectos de cierta envergadura de los cuatro países. En términos generales el funcionamiento ha sido fluido.

Dos temas más han estado en la agenda de las asimetrías: los incentivos nacionales y el avance hacia un régimen común para el otorgamiento de incentivos, y la eliminación de las restricciones no arancelarias (RNA).

La historia de los incentivos nacionales es larga y compleja, pues se han incorporado en distintos momentos y subsisten diversas “generaciones de instrumentos”. Cabe notar que estos instrumentos no son, con frecuencia, resultado de una estrategia nacional y menos aún regional, sino producto de *lobbies* sectoriales. Si bien predominan los incentivos horizontales (desgravaciones impositivas o créditos a tasas subsidiadas) también se han aplicado instrumentos verticales, sobre todo en Brasil, Argentina y Uruguay. Muchos de estos instrumentos pueden considerarse neutrales desde el punto de vista del proceso de integración, pero otros, como los regímenes nacionales de promoción de inversiones, han tenido efectos perjudiciales para el proyecto regional y, en particular, han sesgado inversiones cuyas localizaciones se han decidido por la “guerra de incentivos” entre Estados y en claro perjuicio de otros socios del Mercosur.

Una propuesta de incentivos sería no se debe limitar a la adopción de medidas compensatorias e implica acordar incentivos comunes que atraigan inversiones al bloque y limiten la competencia (la “guerra de incentivos”) entre los miembros.

La eliminación de las RNA es una clara expresión de las asimetrías de tamaño (estructurales). En más de una oportunidad se ha asumido el compromiso de eliminar las barreras no arancelarias entre los socios, lo que sin embargo aún no se ha

cumplido. Es notorio que las dificultades de acceso a los mercados regionales sean mucho más significativas para los miembros de menor tamaño económico que para los grandes. Una economía grande compromete dos o tres por ciento de sus exportaciones totales en un vecino pequeño; éste, por su parte, suele destinar entre veinte y veinticinco por ciento de sus exportaciones totales hacia su vecino más grande.<sup>16</sup> También sucede que los costos de protección asociados a la aplicación de esas barreras son más grandes cuanto más pequeño es el país que las aplica. Las RNA generan incertidumbre de acceso al mercado ampliado y, por lo tanto, significan igualmente una barrera para las inversiones en los mercados internos más pequeños con el propósito de exportar al mercado regional. Así, la aplicación de incentivos regionales que eviten la “guerra de incentivos” entre los socios y la eliminación de las barreras no arancelarias son temas pendientes del Mercosur.

*Las nuevas instituciones y la necesidad de una nueva agenda institucional*<sup>17</sup>

Para un proceso de integración, la existencia de instituciones es de suma importancia, pues pueden contribuir al éxito del inten-

---

<sup>16</sup> La dependencia comercial bilateral se mide considerando la participación del país *A* en las exportaciones del país *B* y relacionándola con la participación del país *B* en las exportaciones de *A*. El cociente entre ambas participaciones es indicador de dependencia. “El Mercosur es la región con mayor dependencia de Brasil, en términos generales, y de Brasil y Argentina, desde la perspectiva de las economías pequeñas del bloque. La relación entre Brasil y Bolivia es 67, entre Brasil y Uruguay es 22.2, entre Brasil y Paraguay es 17.9. En todos estos casos la relación de dependencia es extremadamente alta. Algo similar, aunque atenuado, ocurre con Argentina. La relación con Bolivia es 8, con Paraguay es 10 y con Uruguay es 3.3”. Véase José Manuel Quijano, *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe* (SP-LAPI-ALC-Di núm. 12-11-Rev 1), Caracas, Secretaría Permanente del SELA, 2011, p. 35.

<sup>17</sup> Este tema ha sido tratado por el autor en otro trabajo titulado “La debilidad institucional del Mercosur”, de próxima publicación.

to de integración o a entorpecerlo, retrasarlo y, por último, afectar la relación entre los socios. La ingeniería institucional no es neutra y refleja el grado de compromiso y el modelo de largo plazo que implícita o explícitamente han escogido los socios. En sus dos décadas de vida, el Mercosur operó con instituciones que emergieron en dos momentos, el primero en el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, en los inicios de la década de los años noventa, y el segundo durante un periodo extenso de construcción institucional que se inició luego de la gran crisis de Argentina y Uruguay, a principios de este siglo, y que aún no ha concluido.

A partir del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur dispone de tres órganos que lo gobiernan: el Consejo del Mercado Común (CMC), que toma decisiones; el Grupo Mercado Común (GMC), que emite resoluciones, y la Comisión de Comercio (CCM), de la cual emanan directivas. Se creó también la Secretaría Administrativa (SAM), con funciones limitadas y que, obviamente, no estaba autorizada a tomar decisiones o resoluciones.

Pero la verdadera ola de nuevas instituciones y de ampliaciones en el presupuesto del Mercosur se inicia en 2002. Este empuje institucional ha estado destinado, claramente, a crear el Parlamento del Mercosur, el Tribunal Permanente de Revisión, el Focem, así como el Instituto Social y diversos foros consultivos.

De todos los órganos que se han creado en esta etapa, el Parlamento es, sin duda, el que más expectativas y polémicas ha suscitado. Resulta evidente que debe involucrarse en el proceso de reforma institucional del Mercosur, porque es el espacio político legítimo para convocar a diversos actores públicos y privados, para brindarles información, incitarlos a debatir y elaborar una reforma con participación de la sociedad. El Parlamento del Mercosur (PM) es un órgano que se compone de representantes de los parlamentos nacionales, los cuales serán sustituidos

por otros elegidos en forma directa. Desde su etapa inicial, el PM está compuesto por 72 parlamentarios; Paraguay es el único país, hasta el momento, cuyos parlamentarios en el PM han sido elegidos directamente por el pueblo.

Un tema de gran interés y novedoso en el Mercosur es el de la proporcionalidad para la conformación del PM. En octubre de 2010 el CMC aprobó por decisión que, entre 2011 y 2014, Argentina contara con 26 parlamentarios, Brasil con 37 y Paraguay y Uruguay con 18 cada uno. A partir de 2015 Argentina tendrá 45 parlamentarios, Brasil 75 y Paraguay y Uruguay 18 cada uno. En esta versión de la “proporcionalidad atenuada” ninguno de los cuatro miembros dispondrá de mayoría absoluta. Es de notar que mientras Brasil puede lograr con el concurso de otro miembro la mayoría absoluta, en ausencia de los votos brasileños los otros tres miembros deberían sumar sus respectivas bancadas para lograr dicha mayoría.

El avance hacia las funciones propiamente parlamentarias del PM, entre las cuales debe incluirse incidir en la agenda del Mercosur y en el modelo de integración que se persigue, puede vislumbrarse como uno de los ejes centrales de la reforma institucional.

Las nuevas instituciones (y el creciente esfuerzo presupuestal que significan) son signos positivos que reflejan la voluntad de las partes de fortalecer al Mercosur. Con todo, aún falta lo esencial: que se encare la reforma de los órganos decisivos y que se empiece a admitir algún grado de supranacionalidad. Ésta es, podría argumentarse, la única vía razonable para mejorar el funcionamiento del Mercosur. Pero, además, es el camino hacia el proyecto de integración con más potencialidad, donde los efectos dinámicos de la integración se pueden hacer sentir. En tal sentido, se requiere, desde el punto de vista de las decisiones y resoluciones, que:

—Se jerarquicen las decisiones y resoluciones que aprueba el Mercosur, estableciendo la unanimidad en el CMC y el GMC para las más trascendentes y admitiendo mayoría (calificada o simple) para otras.

—Se amplíe la lista de decisiones y resoluciones de incorporación automática, y se recurra al procedimiento de la incorporación tácita una vez transcurrido cierto plazo sin objeción explícita de alguna de las partes.

—Se reúnan el CMC y el GMC para resolver tan sólo los temas relevantes, con una agenda que, en lo posible, se someta a muy pocas modificaciones y se prepare con la debida anticipación, en fechas fijas, que se deben conocer a comienzos de cada año.

—Se conforme un servicio profesional estable, que tenga visión de conjunto del proceso, responda a las jerarquías comunitarias (y no a las embajadas nacionales), actúe según el interés del proyecto global y cuente con atribuciones para resolver, sin consulta previa, los temas reservados a su competencia.

### *La incorporación de Venezuela*

El Mercosur ha tenido vocación de ampliarse desde los primeros años de funcionamiento. Durante los años noventa se realizaron conversaciones con Chile, que estuvieron a punto de fructificar en diciembre de 2000, cuando estaba prevista su incorporación plena al acuerdo; sin embargo, semanas antes de la reunión del Mercosur en Florianópolis, se anunció desde Washington que se reiniciaban las conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Chile, suspendidas durante una década, para llegar a la firma de un tratado de libre comercio, lo cual echó por tierra la ampliación del acuerdo en el Cono Sur.

En la década siguiente se iniciaron negociaciones con Venezuela y en 2005 se firmó el Protocolo de Adhesión de Vene-

zuela al Mercosur. En este protocolo se contempló la creación de un grupo de trabajo encargado de definir los pasos que se deberían dar para que Venezuela incorpore el acervo normativo del Mercosur; adopte su nomenclatura arancelaria; acuerde con los miembros plenos la convergencia de sus aranceles al AEC y la secuencia de liberalización arancelaria con el Mercosur, y fije pautas acerca de cómo se incorporaría a los acuerdos del Mercosur con terceros.<sup>18</sup>

El grupo de trabajo desarrolló su tarea durante 180 días, tal como estaba previsto, y avanzó en las grandes líneas de los temas propuestos. Tanto en lo que refiere al acervo normativo, a la nomenclatura como al AEC, el plazo de Venezuela se fijó, en principio, por acuerdo de partes, en cuatro años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo, con metas intermedias dentro del periodo. Respecto al programa de liberalización con los socios del Mercosur, se decidió que debía realizarse en forma bilateral entre Venezuela y los cuatro socios plenos. En cuanto a los acuerdos del Mercosur con terceros, Venezuela los analizará e iniciará el diálogo con esos países, una vez que entre en vigencia el Protocolo, luego de que, como se sabe, los parlamentos nacionales de los miembros del Mercosur lo aprueben. Al concluir el año 2010 la situación era la siguiente: los parlamentos de Argentina y Uruguay, donde los gobiernos disponían de mayoría parlamentaria, aprobaron el Protocolo con rapidez, hace ya tiempo. Brasil lo hizo bastante más tarde, tras un difí-

---

<sup>18</sup> Estrictamente la incorporación debe cumplir con la Decisión del CMC 28/05, que reglamentó el artículo 20 del Tratado de Asunción. Según la norma un nuevo miembro debe adherirse al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos, adoptar el AEC con un programa de convergencia, adherirse al ACE número 18 y sus protocolos adicionales por medio de un programa de liberalización comercial, adoptar el acervo normativo del Mercosur y los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción, y definir la modalidad de incorporación a los acuerdos del Mercosur con terceros.

cil y enconado debate parlamentario. Falta aún la posición del parlamento paraguayo y es difícil vaticinar cuándo se dará ese pronunciamiento. El enfoque del gobierno de Venezuela sobre el desarrollo y la integración, y algunos aspectos de su estilo político, levantan cierta resistencia en sectores del parlamento paraguayo, igual que ocurrió durante un buen tiempo en el parlamento brasileño.

Un hecho destacable es la importancia que ha ido cobrando el comercio de Venezuela con el Mercosur.<sup>19</sup> En el año 2002 las exportaciones de los cuatro socios hacia Venezuela totalizaban apenas 969 MDD; en 2007 alcanzaban 6079 MDD; en 2008 llegaban a 7057 MDD y en 2009 a 4911 MDD. En todos los años la balanza ha sido superavitaria para el Mercosur. Si se excluye el comercio entre los miembros del Mercosur, en el cuatrienio 2006-2009, Venezuela fue el principal destino de las exportaciones brasileñas y el segundo de las exportaciones argentinas hacia América del Sur, y en 2008-2009, el principal destino de las exportaciones uruguayas a este mismo destino. Además de las exportaciones hay evidente interés de empresas brasileñas de construir obras de infraestructura y concretar inversiones directas en el vecino del norte.

Si Venezuela se convierte, en algún tiempo más, en el quinto socio pleno del Mercosur, el proceso de adecuación a las normas, nomenclatura, arancel externo común y liberalización intrabloque, apenas iniciado luego de la firma del Protocolo, emergerá con toda su fuerza. Será, es de presumir, un proceso complejo. Venezuela es miembro del ALBA y un primer tema a dilucidar consiste en la compatibilidad de pertenecer a dos

---

<sup>19</sup> El tema ha sido tratado por J. M. Quijano, "El Mercosur 20 años después", en G. Caetano (coord.), *op. cit.* Las cifras que se exponen en el texto provienen de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

esquemas muy distintos de integración.<sup>20</sup> Tampoco está muy claro cuál será la actitud de los empresarios venezolanos, cuyas cámaras mantienen, en varios planos, diferencias profundas con el gobierno, al momento de negociar normas, disciplinas, pautas temporales de liberalización con los nuevos socios y adecuación al AEC para el resto del mundo.

### **La agenda externa del Mercosur: negociación con la Unión Europea**

La historia de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea tiene tres lustros y aún no ha llegado a buen fin, aunque en sus inicios hubo fuertes incentivos para que se llegara a un acuerdo. Entre los más notorios cabe señalar que el Mercosur era, a mediados de los años noventa, un proyecto pujante, próximo a constituirse en una unión aduanera; que Estados Unidos promovía el ALCA, proyecto que de concretarse habría dejado en situación desventajosa a la UE; que la UE no se había ampliado aún hacia el este y que, además, era el primer socio comercial y el principal origen de las inversiones extranjeras del Mercosur. El acuerdo entre las dos regiones se presentaba, por entonces, como el primero entre dos uniones aduaneras y esto le otorgaba un rasgo diferencial respecto a otros tratados o convenios.

Al tiempo que la UE iniciaba negociaciones con el Mercosur, hacía otro tanto con México y Chile. Las negociaciones con México fueron lentas al comienzo (sobre todo porque los negociadores europeos querían incluir una “cláusula democrá-

---

<sup>20</sup> En el caso de Bolivia, que solicitó su incorporación al Mercosur, pero sin abandonar la CAN, surgieron ciertas incompatibilidades (como por ejemplo, responder a dos normativas distintas) que no ha sido fácil resolver.



tica” que los mexicanos consideraban lesiva), pero a partir de noviembre de 1999, luego de nueve rondas de negociaciones, se llegó a un acuerdo en mayo de 2000. La exitosa negociación puede atribuirse, fundamentalmente, a dos razones: México no es exportador de alimentos y el capítulo agrícola no era conflictivo en ese contexto; además, México había firmado el TLCAN con Estados Unidos y Canadá y, en ausencia de un acuerdo con la UE, los bienes e inversiones de origen europeo quedaban desventajosamente posicionados en el mercado mexicano.

En el año 2002 se firmó el acuerdo entre Chile y la UE. El tamaño de la oferta exportable chilena, su perfil predominantemente no conflictivo con los intereses europeos y la negociación en marcha de un tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos explica, en buena medida, la exitosa negociación. Sin embargo, las negociaciones entre el Mercosur y la UE han tenido, hasta el momento, un resultado muy distinto y no está claro si se vislumbra un acuerdo en el horizonte cercano.

En el apartado siguiente se intentará indagar en las dificultades con las cuales tropezó el acuerdo en el pasado y en la incertidumbre del presente.

### *El acuerdo marco*

En 1991 se constituyó el Comité Consultivo Conjunto de Asistencia Técnica e Institucional para el asesoramiento del Mercosur y en 1992 se suscribió el Acuerdo de Cooperación Institucional Mercosur-UE. En 1999 se iniciaron formalmente las negociaciones. Cabe notar que la UE concurrió a las mismas con un mandato que condicionaba las negociaciones con el Mercosur a los resultados que se alcanzaran en la Ronda de Doha de la OMC, especialmente en lo concerniente a la negociación global en el área agrícola y a los lineamientos de la reforma europea de la Política Agrícola Común.

El paso siguiente consistió en poner en funcionamiento, en noviembre de 1999, el Comité de Negociación Birregional Mercosur-UE (CNB), que en su primera reunión, realizada en Buenos Aires en abril de 2000, acordó los principios generales y los objetivos de la negociación, y designó tres grupos técnicos donde se abordarían los temas de la agenda. Los principios generales resultaron sin duda exigentes: los resultados de las negociaciones deberían ser implementados por las partes como un todo indivisible (*single undertaking*); las negociaciones deberían ser integrales y los resultados equilibrados, y ningún sector debería ser excluido por el carácter “sensible” de ciertos productos y servicios.

El objetivo de la negociación consistía en abarcar tanto los temas tradicionales tratados en la OMC como los “temas nuevos”.<sup>21</sup> Esta agenda de negociación tan amplia y ambiciosa se canalizó hacia tres grupos técnicos, sometidos a un trabajo sumamente exigente.

El Grupo 1 se ocupó del comercio de bienes, es decir, las medidas arancelarias y no arancelarias, las normas de origen, las normas técnicas, las medidas de defensa comercial (*anti-dumping*, derechos compensatorios y salvaguardias) y cuestiones aduaneras. El Grupo 2 se dedicó al comercio de servicios, a los derechos de propiedad intelectual y las medidas para fo-

---

<sup>21</sup> Esto es:

—Liberalización bilateral y recíproca del comercio tanto de bienes como de servicios en distintas secuencias de tiempo por acordar.

—El acceso recíproco a los mercados de compras gubernamentales tanto en materia de bienes como de servicios y obras públicas.

—El fomento a la inversión sin discriminaciones por el origen del capital.

—La adecuada y efectiva protección a la propiedad intelectual.

—La implementación de políticas de competencia efectivas y de disciplina en la defensa del comercio.

—El establecimiento de un mecanismo efectivo y obligatorio de solución de controversias.

mentar un clima de inversión no discriminatorio. El Grupo 3 se destinó a las compras gubernamentales, la defensa de la competencia y la solución de controversias.

Los negociadores iniciaron sus actividades a buen ritmo. De los tres grupos el primero fue el que generó más propuestas, aunque en él las negociaciones comenzaron a tener tropiezos. Los otros dos avanzaron más lentamente. Desde 2002 y, muy claramente, desde 2004, las negociaciones se estancaron y, a pesar de reuniones posteriores, no salieron del letargo.

### *¿Cuál es el futuro de las negociaciones Mercosur-UE?*

El futuro de las negociaciones se presenta complejo por varias razones que se expondrán, brevemente, a continuación:

—En mayo de 2004 se incorporaron a la UE 10 nuevos países<sup>22</sup> y en enero de 2007 dos más.<sup>23</sup> La incorporación del este europeo a la UE, zona históricamente en disputa diplomática y armada con Rusia, es de importancia capital para los países más importantes de la UE. Puede decirse que las nuevas incorporaciones no son favorables a un acuerdo Mercosur-UE.

—El acuerdo marco Mercosur-UE se firmó en 1995, al año siguiente de la iniciativa del ALCA. La preocupación de la UE era muy clara: que los bienes y las inversiones de origen europeo no quedaran desventajosamente posicionados en el Mercosur ante la posible firma del ALCA. Pero el ALCA se ha desvanecido y no se vislumbra acuerdo alguno entre el Mercosur y Estados Unidos.

—El acuerdo Mercosur-UE está concebido como la aproximación entre dos uniones aduaneras. Una de las críticas de la UE ha sido, precisamente, que en el Mercosur no hay libre circulación

---

<sup>22</sup> Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia y República Checa.

<sup>23</sup> Bulgaria y Rumania.

y sigue pendiente el tema del doble cobro del arancel externo común. El Mercosur ha hecho intentos serios, prácticamente en todas las reuniones del GMC, desde mediados de la década del año 2000, por avanzar en la constitución de la unión aduanera (UA) y, por fin, se registraron avances en la reunión de San Juan, Argentina, a mediados de 2010. Como se dijo anteriormente, se trata de pasos importantes hacia la UA, pero falta aún la ratificación del Código Aduanero de los parlamentos nacionales, un trámite que suele no ser sencillo ni rápido en el Mercosur; en cuanto al doble cobro y la distribución de la renta aduanera, las negociaciones continúan.

—El tema de la propiedad intelectual ya se percibía como problemático en las conversaciones iniciales. Desde entonces, en las negociaciones que la UE ha realizado con terceros, su posición en este tema se ha endurecido tanto en las patentes, en la protección de datos, como en la observancia,<sup>24</sup> lo que permite suponer que, en un escenario de nuevas negociaciones Mercosur-UE, las diferencias podrían hacerse más profundas entre las partes.

—Los subsidios y la protección agrícola no han sido tema de la negociación entre las partes, porque la UE quiere que la discusión se mantenga en la OMC, donde el tema está estancado. No hay duda de que la protección y los subsidios han entorpecido el acuerdo entre las dos regiones. Es muy sorprendente que

---

<sup>24</sup> En el tema de las patentes la protección nominal según la OMC (el ADPIC o Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) es de 20 años, lo que en los hechos significa, descontada la evaluación de solicitud y el proceso de autorización, una protección efectiva de diez a doce años. La UE ha planteado que la protección nominal se eleve a 25 años y el monopolio efectivo a quince o diecisiete. En la protección de datos, que es la información que proporciona el innovador para justificar la seguridad y la eficacia de su producto, el régimen ADPIC sólo dice que los datos deben protegerse contra la competencia desleal; en los tratados de libre comercio firmados por Estados Unidos se establece la protección por cinco años; la UE pretende que la protección se extienda entre un mínimo de ocho años y un máximo de once. En la observancia, la UE propone medidas muy drásticas con los infractores.

mientras la UE insiste en la liberalización de los mercados de bienes industriales y de servicios, se resiste a discutir en el ámbito birregional la política agrícola, que distorsiona su propio mercado y los del mundo.

—La crisis financiera internacional que se inició a mediados del año 2008 y afecta seriamente a la UE podría complicar aún más el escenario de las negociaciones, en torno al relanzamiento de las mismas y las concesiones posibles para la UE en este contexto de crisis económica, pues se eleva, por ejemplo, la presión de los *lobbys* y, en particular, del *lobby* agrícola.

—La UE ha considerado socio estratégico a Brasil, lo que sugiere la preferencia de un acuerdo con el socio de mayor tamaño y no con el Mercosur. Esta afirmación, si bien verdadera, debe relativizarse. La UE mantiene el diálogo tanto con el Mercosur como con Brasil y podría sugerirse que este país obtendría mejores condiciones si negocia con el Mercosur en lugar de hacerlo en solitario.

### *Las negociaciones de 2004: una proyección de sus posibles resultados*

Cuando se evalúa la conveniencia de firmar un acuerdo, un tema central refiere a qué resultados cabe esperar del mismo. Una proyección semejante es difícil de hacer y, con frecuencia, se recurre a modelos de equilibrio general, con las limitaciones que son conocidas. Diversos trabajos se han ocupado de este tema con distintas metodologías. A continuación, se incluye una síntesis de tres trabajos que, en rasgos generales, llegan a conclusiones coincidentes que deben considerarse como indicativas.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Presidencia de la República Oriental del Uruguay-Comisión Sectorial para el Mercosur (Comisec), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y reflexiones*, 2006; Renato G. Flôres Jr. y Masakazy Watanuki, *Integration Options for Mercosur: A Quantita-*

En cuanto a los resultados sectoriales, los positivos se presentarían en los bienes agrícolas (vegetales y frutas, cereales, azúcar, entre otros) y en la industria de alimentos (con énfasis en carne y sus derivados, y en lácteos), en tanto que los adversos se harían sentir en diversos componentes del sector manufacturero (automóviles y autopartes, productos químicos, electrónica, informática, entre otros), así como en la industria pesada (máquinas, equipos, bienes de capital), con efecto sobre todo en Brasil y Argentina, y también, aunque en menor medida, en Uruguay.

—Si se aceptaran los planteamientos de la UE respecto a propiedad intelectual, se elevarían los costos en algunos sectores del Mercosur, sobre todo en salud, y aumentaría la “secretización” del conocimiento, con efectos negativos en la investigación y desarrollo.

—Si se aceptaran los planteamientos de la UE en compras gubernamentales, se comprometería un instrumento de desarrollo básico y se tratarían como iguales a empresas de escalas muy diferentes.

—En cuanto a las variaciones en el producto, en las exportaciones y en las importaciones, el acuerdo con la UE tendría un efecto positivo sobre las tres variables, pero las importaciones crecerían más que las exportaciones, lo cual llevaría a un desequilibrio comercial crónico.

—También las exportaciones intrarregionales serían afectadas de manera importante, ya que podrían caer significativamente. Las exportaciones del Mercosur hacia el resto del mundo también declinarían y las exportaciones hacia la UE tendrían un crecimiento importante.

---

*tive Analysis by de AMIDA Model*, Nueva York, BID (INTAL-INT Working Paper 36), 2008; Ivan Boyer y Andrés Schuschny, *Quantitative Assessment of a Free Trade Agreement between Mercosur and the European Union*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 69), 2010.

Si se aceptaran las condiciones del año 2004 (cuyas negociaciones se suspendieron debido a las diferencias entre las partes), el acuerdo Mercosur-UE tendría un efecto asimétrico muy claro: el Mercosur sufriría una redirección de sus flujos de comercio mientras que el cambio en la dirección de los flujos europeos sería casi nulo, con el agravante de que es hacia la UE donde el Mercosur exporta con calidad (es decir, con valor agregado y contenido tecnológico medio y, en alguna proporción, alto).

### *¿Qué requiere un buen acuerdo?*

Un buen acuerdo requiere que tanto el Mercosur como la UE resulten beneficiados. El beneficio para el Mercosur se relaciona con el crecimiento sectorial equilibrado y una expansión exportadora que incluya, además de productos primarios, una variedad creciente de productos industriales y de servicios con contenido tecnológico. Un acuerdo sobre esas bases no reproduciría la relación centro-periferia tradicional.

En ese esquema, la negociación sobre servicios debería mantener las listas positivas (lo que solamente implica conceder la liberalización comercial a texto expreso); en las compras gubernamentales se deberían contemplar las diferencias de tamaño y de escala, y mantener, en los países del Mercosur y en los europeos de menor desarrollo relativo, los regímenes preferenciales de compras gubernamentales para pymes; en propiedad intelectual, la negociación se debería mantener dentro de las exigencias en patentes, datos de prueba y observancia acordadas en el ámbito de la OMC, y plasmadas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

Un “acuerdo de nuevo tipo”, apartado de los modelos tradicionales de los tratados de libre comercio, debería apuntar a que la negociación agrícola se desarrolle sobre nuevas bases, con cuotas transitorias en bienes sensibles, en una primera eta-

pa significativamente incrementadas respecto a las actuales y, en una segunda que comprenda la reducción programada hasta su eliminación definitiva. Sólo entonces la UE escaparía a la contradicción permanente que significa demandar a la otra parte liberalización industrial y de servicios, y mantener tozudamente, al mismo tiempo, la protección agrícola.

Es deseable un acuerdo con la UE, pero sobre bases de beneficio mutuo. ¿Es posible un “acuerdo de nuevo tipo” que exprese un ambicioso proyecto de aproximación entre regiones que tienen lazos históricos profundos y mucho que ganar con un entendimiento bien diseñado? En el curso del año 2011 podría haber respuesta a esta pregunta.

## **El surgimiento de China**

El surgimiento de China como mercado demandante de productos del Mercosur es evidente desde hace algunos años. Se trata de un suceso esperanzador, pero que con el paso del tiempo se ha vuelto preocupante, por la participación ascendente de China en las exportaciones totales del Mercosur y, como se dijo al inicio, muy marcadamente en las de Brasil. Aunque el ascenso era sostenido desde hace algunos años, se elevó sorprendentemente en 2009 y en los primeros ocho meses de 2010. Mientras la participación de China aumenta (de seis a trece por ciento de las exportaciones totales de Brasil), la de Estados Unidos declina (de dieciséis a diez por ciento) y ambas tendencias se perciben desde 2006; es decir, desde antes de la desaceleración de las economías desarrolladas de Occidente.<sup>26</sup>

El ascenso de China como destino de exportaciones de Brasil se debe al tamaño de la economía brasileña y a su capacidad

---

<sup>26</sup> Con información de Aladi y UNCTAD.



de oferta exportable. El avance en el comercio bilateral entre Brasil y China se acompaña, además, de un *boom* de inversiones chinas, por montos muy elevados, sobre todo en 2010, que sugieren el planteamiento de una alianza estratégica entre la economía más grande de Asia y la más grande de América del Sur. Es difícil imaginar que esto no tenga consecuencias sobre el Mercosur y las visiones de la integración que han predominado en los últimos cuatro lustros.

La simple observación de los porcentajes pone de manifiesto que China no adquiere en el Mercosur bienes de capital ni de consumo. En el año 2009 fue el principal comprador de materias primas en el Mercosur (8.3% de las exportaciones totales), fenómeno que se explica por los guarismos brasileños. A diferencia de Estados Unidos y de la UE, que relativamente siempre compraron pocos bienes de consumo duraderos y de capital al Mercosur, China no compra nada de éstos.

**Cuadro 1**  
**Exportaciones desde Mercosur, totales y hacia China,**  
**por tipo de producto, 2009. Porcentajes**

	Argentina	Brasil	Uruguay	Total
<b>Materias primas</b>	25.1	37.6	49.4	34.6
<b>-China</b>	3.0	10.5	2.6	8.3
<b>Bienes intermedios</b>	41.7	29.6	22.3	32.6
<b>-China</b>	3.4	2.6	1.7	2.8
<b>Bienes de consumo</b>	21.7	17.1	25.2	18.5
<b>-China</b>	---	0.1	---	---
<b>Bienes de capital</b>	9.6	15.1	2.9	13.4
<b>-China</b>	---	0.4	---	0.3

*Fuente:* Elaborado con información de WITS, UNCTAD, base de datos UNCOMTRADE. No se incluye información sobre Paraguay porque un porcentaje significativo de sus exportaciones totales no están desagregadas.

Los datos anteriores no deben desvincularse de este otro: el impacto relativo que tiene en las economías latinoamericanas un cambio en la tasa de crecimiento de las importaciones chinas, puesto que se ha sostenido que un cambio de este tipo haría variar entre treinta y setenta y cuatro por ciento la tasa de crecimiento de las exportaciones de la mayoría de los países de la región.<sup>27</sup> Esto contrasta con Estados Unidos, donde, por ejemplo, un cambio en la tasa de crecimiento de sus importaciones provoca otro en la tasa de crecimiento de las exportaciones de América Latina de 10% y, con la UE, inferior al diez por ciento. Contrasta también con Brasil, pues un cambio en la tasa de crecimiento de sus importaciones tiene un efecto similar al de Estados Unidos para la mayoría de los países de la región.<sup>28</sup>

### *La exportación de manufacturas desde el Mercosur hacia China*

En los hechos, China es un creciente exportador de manufacturas y un voraz importador de alimentos. Si se observan en un periodo largo (1990-2006) las exportaciones de manufacturas de 21 países de América Latina y el Caribe, resulta que sólo dos mantienen una presencia modesta, pero no declinante, en el mercado chino.<sup>29</sup> En cuanto a los otros 19 países, su participación en las importaciones chinas de manufacturas cayó de 1.46% en 1990-1992, a 0.70% en 2004-2006. No debe entonces extrañar la evolución que se presenta en el cuadro siguiente para las exportaciones de manufacturas del Mercosur a China.

---

<sup>27</sup> Eliana Cardoso y Márcio Holland, *South America for the Chinese? A Trade-based Analysis* (DEV/DOC 2010/6) París, OCDE-Development Centre (Working Paper 289), 2010.

<sup>28</sup> Con excepción de los vecinos más pequeños y, especialmente, Uruguay.

<sup>29</sup> Se trata de México y Costa Rica. Este último es el único que ha visto crecer su participación en las importaciones de manufacturas de China.

**Cuadro 2**  
**Participación del Mercosur en el total de las importaciones  
 chinas de manufacturas, 1990-2006**

	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2005-2006
<b>Mercosur</b>	1.37	0.94	0.50	0.48	0.75	0.54
<b>Argentina</b>	0.36	0.18	0.15	0.13	0.14	0.09
<b>Brasil</b>	0.74	0.68	0.28	0.29	0.58	0.43
<b>Uruguay</b>	0.27	0.08	0.07	0.06	0.03	0.02
<b>Paraguay</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

*Fuente:* Elaborado con datos de Roberto Álvarez E., Eugenio Figueroa B., María Pía Figueroa Z. y Macarena Palma E., “Determinantes de las exportaciones mundiales de manufacturas a China, 1990-2006”, en *Revista CEPAL*, núm. 98, agosto de 2009.

Esta nueva realidad ha significado, además, el quiebre de la tendencia hacia la diversificación de exportaciones que predominó desde mediados de los años sesenta hasta fines de los noventa y que muestra, más recientemente, una clara tendencia a la especialización (nuevamente) en bienes primarios.

Ahora bien, ¿qué significa en el presente y qué puede significar en el futuro ese ascenso de China como destino de las exportaciones de Brasil (y la paralela disminución de sus exportaciones a otros mercados)? Cabe notar que las exportaciones de Brasil a China tienen, por el momento, algunas características significativas: tanto los minerales como la soja han tenido participación alta y creciente. La soja y los minerales significaban, en 2007, el 61.9% del total, y dos años más tarde, en 2009, el 75.2%, porcentaje que, según los números parciales de 2010, continúa incrementándose.

Por consecuencia, las crecientes inversiones extranjeras en Brasil (y en Uruguay y Paraguay) se han canalizado en el periodo reciente hacia los recursos naturales, lo que fortalece la tendencia hacia el nuevo perfil exportador. A la vez, las políticas

monetaria y cambiaria de Brasil (y de Uruguay) alentaron este cambio en la inserción internacional, pues se caracterizan por altas tasas de interés,<sup>30</sup> absorción de capitales externos y una moneda nacional fortalecida (la “enfermedad holandesa”)<sup>31</sup> que restó competitividad a los sectores industriales en general y a los que procesan materia prima de origen no agropecuario, en particular.

Un tema clave para las relaciones comerciales futuras de Brasil (y del Mercosur) con China es, precisamente, si esta tendencia que concentra la exportación del Mercosur en bienes primarios puede corregirse. Esto depende, al menos, de los siguientes factores: ante todo, de la *competitividad genuina* de los bienes industriales que exporta Brasil (y el Mercosur), bienes que están sometidos a una competencia muy exigente con productos de China y desde el resto del mundo que pugnan por abastecer ese mercado enorme y creciente; pero también depende de la *competitividad cambiaria*, pues China practica

---

<sup>30</sup> Al finalizar el año 2010 el Comité de Política Monetaria de Brasil (Copom) mantuvo, por tercera vez, la tasa Selic en 10.75%. La tasa se encuentra en ese nivel desde junio de ese año y es una de las más altas del mundo. Esta decisión del Copom fue duramente criticada en una nota publicada de la Federación de Industrias de São Paulo, donde se dice que la tasa en ese nivel afecta seriamente a los sectores exportadores y favorece a las importaciones. Véase “Interés alto, tasa de cambio baja, importaciones altas, PIB bajo. ¿Hasta cuándo?”, *Estadão*, 8 de diciembre de 2010.

<sup>31</sup> La “enfermedad holandesa”: un incremento en el valor de las exportaciones de recursos naturales induce una apreciación del tipo de cambio que hace más difícil exportar otros bienes. Si el sector manufacturero ha tenido cierto desarrollo previo y queda sometido a las dificultades para competir con los importados y para exportar al resto del mundo, los efectos sobre el desarrollo global del país serán adversos. Éste es un tema analizado por varios autores. La “enfermedad holandesa” no depende solamente del incremento en el valor de las exportaciones de recursos naturales. Su impacto se multiplica con políticas monetarias restrictivas, tasas de interés locales, relativamente elevadas, e ingreso de capitales desde el resto del mundo. La sobrevaluación del tipo de cambio distorsiona la asignación de recursos entre el sector exportador (desalentado por el impuesto cambiario) y el mercado interno (sometido a la competencia de los bienes importados con subsidio cambiario).

una política cambiaria de aliento a la exportación y desaliento de las importaciones,<sup>32</sup> y el Mercosur (Brasil y Uruguay), en términos generales, desalienta las exportaciones y otorga un subsidio cambiario a las importaciones, y, por último, depende de la negociación de un *acuerdo Mercosur-China* que contemple el interés de ambas partes.

Brasil ha comenzado a gravar (cuatro por ciento al inicio y luego seis por ciento) los capitales de corto plazo que ingresan al país,<sup>33</sup> y Uruguay también se esfuerza por evitar una caída abrupta del tipo de cambio real mediante la intervención de la autoridad monetaria en el mercado de cambios. Estas medidas, hasta el momento, parecen ser insuficientes. Quizá deban complementarse con restricciones al ingreso de capitales desde el exterior. Pero no debe ignorarse, además, en tercer lugar, que las autoridades chinas practican *el comercio y las inversiones administradas* y que el ingreso a su enorme mercado es parte de negociaciones más amplias.

Por último, ¿es posible apuntar a un acuerdo Mercosur-China que resulte provechoso para ambas partes? Dos antecedentes deberían tenerse en cuenta para explorar este camino: el acuerdo Mercosur-India, de preferencias arancelarias, y el Acuerdo Comercial de Asia-Pacífico (APTA), que resulta un caso interesante de acuerdo sur-sur.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> El modelo chino de competitividad cambiaria es muy similar al que han utilizado con anterioridad japoneses, coreanos y taiwaneses en las décadas de implantación de sus manufacturas y sus servicios en el resto del mundo.

<sup>33</sup> Para una referencia al control del ingreso de capitales de corto plazo y a los distintos instrumentos que se han utilizado en los últimos años en varios países con ese fin, puede consultarse: The Economist Intelligence Unit, "World Risk Alert: Capital Controls Set to Proliferate", 29 de noviembre de 2010, y Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi y Dennis B. S. Reinhardt, *Capital Inflows: The Role of Controls*, Fondo Monetario Internacional (IMF Staff Position Note) (SPN 10/04), 2010.

<sup>34</sup> Surgido por iniciativa de India y sus países vecinos (Bangladesh y Sri Lanka), posteriormente se incorporaron China y Corea del Sur, además de otros países

## Reflexiones finales

Veinte años después, el Mercosur sobrevive, mantiene vitalidad y muestra capacidad de iniciativa. Es bastante más de lo que puede decirse de otros acuerdos regionales, aunque es menos de lo que la región necesita. Si el relato y las interpretaciones expuestas en las páginas anteriores son acertados puede decirse que el Mercosur necesita ahora, a la mayor brevedad posible, avanzar en las siguientes direcciones:

—Consolidar el proceso interno que comprende una reforma más profunda de sus instituciones y, en especial, de los órganos decisorios; la incorporación, en breve plazo, en los ordenamientos jurídicos nacionales, del Código Aduanero y la aceleración de la negociación sobre el doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera, y la eliminación efectiva de las barreras no arancelarias que afectan la libre circulación en el mercado regional.

—Continuar con el programa de integración productiva, poniendo en práctica las iniciativas, propuestas por Brasil, referidas al petróleo y gas, y al sector automotor, con adecuada reglamentación de las cadenas de valor. Ampliar dicho programa hacia otros sectores industriales. Aumentar, de manera complementaria, los recursos del Focem y destinar una parte

---

de menor tamaño, es muestra evidente de empuje comercial. Una particularidad del APTA, que lo diferencia de otros acuerdos, es que se negocian “listas positivas”. Es decir, no existe la desgravación universal, lineal y automática que inauguró el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá (1988), el acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil (1988) y adoptó el Mercosur en 1991, sino que cada parte hace su oferta positiva de lo que quiere negociar y en que términos. Otra característica del APTA es su preocupación por remover las barreras no arancelarias, terreno en el cual, aparentemente, se habría avanzado de manera significativa, con lo cual cada concesión que se obtiene significaría un efectivo acceso al otro mercado. Véase J. M. Quijano, *Las asimetrías en los procesos de integración...*

creciente de los mismos a proyectos público-privados, referidos a los sectores seleccionados. Un programa de estas características sólo resulta consistente si se acompaña de un esfuerzo hacia cierto grado de convergencia de la política económica (fiscal, monetaria y cambiaria), de manera que resulte compatible con el programa productivo.

—Fijar como objetivo prioritario de la agenda externa la firma, al concluir el primer semestre de 2011, de un “acuerdo de nuevo tipo” con la UE, según el cual, tanto el Mercosur como la UE resulten beneficiados. El beneficio para el Mercosur debe estar relacionado con el crecimiento sectorial equilibrado y una expansión exportadora que incluya, además de productos primarios, una variedad creciente de productos industriales y de servicios con contenidos tecnológicos medio y alto.

—Fijar, como segundo objetivo de la agenda externa, la negociación “cuatro más uno” entre el Mercosur y China, apuntando a un programa parcial de preferencias arancelarias mutuas en bienes industriales y contemplando, muy especialmente, las necesidades de abastecimiento de alimentos y materias primas de China. Tomar en cuenta, a la vez, los siguientes objetivos complementarios: proyectos de inversión conjuntos, de capitales del Mercosur y de China, para producir bienes industriales y servicios, radicados en territorio del Mercosur o chino, o en un tercer país, así como proyectos de investigación y desarrollo conjuntos, del Mercosur y de China, en las áreas de bienes o servicios de producción conjunta.

Efectivamente, América del Sur puede constituirse —como se ha dicho— en uno de los polos de la nueva configuración mundial multipolar, pero para eso se requieren objetivos claros, ambiciosos, cohesión regional y una enorme disciplina de trabajo. ¿Estaremos a la altura de la tarea?