

Procesos de integración regional.

El MERCOSUR: un balance de sus 25 años

Castañeda Solange

Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

solcastaa@gmail.com

RESUMEN

En el presente trabajo se expondrán los avances o no que tuvo el MERCOSUR como bloque regional, repasando brevemente su historia. Se analizará el proceso de integración y los cambios que tuvo en estos últimos 25 años, si se logró o no una integración económica efectiva de los países miembros. Los diferentes lazos comerciales que tuvieron sus miembros en cuanto a comercialización intrazona. Para finalizar se realizara un breve comentario sobre la situación actual de los dos países que iniciaron esta integración. (Argentina y Brasil)

PALABRAS CLAVE: MERCOSUR – Integración – Comercio intrazona.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización y sus repercusiones en el mercado mundial han profundizado el proceso de integración en el mundo, incluyendo su progresiva regionalización, la que es visible a través de creación de bloques económicos que tienen como objetivo la articulación y competencia entre los países, tanto del mismo bloque o pertenecientes a otros.

El objetivo central de la creación de bloques regionales es la eliminación las restricciones comerciales entre los Estados miembros. Hay diferentes tipos de integraciones regionales, las que en un grado de complejidad creciente son: área de preferencia arancelaria o de tarifas preferenciales, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica.

La creación de estos bloques no pudo limitar las desigualdades y conflictos dentro de ellos, haciéndose presente los problemas de puja de poderes de los países que los integran. En el presente trabajo un concepto clave es integración regional. *“La integración regional es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales”* (CEPAL Naciones Unidas¹. Año 2014 y página 7). Utilizo este concepto aunque exceda lo estrictamente comercial, que es el tema principal de este trabajo.

En el mismo, se harán consideraciones sobre los objetivos iniciales del MERCOSUR y el cumplimiento de ellos en un cuarto de siglo, priorizando la evolución del comercio de los países miembros que lo crearon en el año 1991: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

2. PRIMERA ETAPA DEL MERCOSUR (1987-2005)

El Mercosur surge de la unión de Argentina y Brasil cuando estos países vuelven a ser democracias en la primera mitad de la década del ochenta. De esta relación bilateral que se profundiza ya hace más de 30 años va a surgir este bloque regional.

A partir de las presidencias de Alfonsín (Argentina) y de Sarney (Brasil), los dos países fueron avanzando en diferentes compromisos relacionados con una paulatina integración económica.

Más adelante, a comienzos de la década de los ´90 los dos países continuaban enfrentándose a problemas económicos (importante deuda externa, alta inflación) y por ende las condiciones sociales eran preocupantes. Los presidentes Menem en Argentina e Itamar Franco en Brasil decidieron establecer una nueva meta que consistía en la conformación de un mercado común. La decisión de acortar los plazos generó expectativas de crecimiento y de negocios en ambos países. El MERCOSUR tenía gran valor por el peso de los dos países, a los que se sumaron Paraguay y Uruguay (que volvieron a ser democracias a mediados y fines de los 80

¹ “Integración regional, hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas”. Mayo 2014

respectivamente), por su apuesta a una integración más profunda en la región y por la constitución de una herramienta más útil para la inserción en el mercado mundial.

Durante la primera parte de esta unión se creó el consejo industrial del MERCOSUR, integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya, y la Cámara de Industria de Uruguay. A partir de esto se conformaron los principales objetivos del bloque: una zona de libre comercio y la segunda que era el objetivo principal de largo plazo que apuntaba a la constitución de un mercado común.

En relación al Protocolo de Ouro Preto, fue aprobado en dicha ciudad en la VII Reunión del Consejo Mercado Común realizada en Ouro Preto en 1994. Uno de sus puntos claves es el Arancel Externo Común (AEC), uno de los terrenos más complejos del proceso debido a los diferentes aranceles externos de los países miembros. Cabe destacar que el AEC es un instrumento fundamental de una Unión Aduanera, y su implementación es la que la distingue de una Zona de Libre Comercio.

Luego de haber expuesto esta serie de acontecimientos principales de todos sus miembros, veremos una breve cronología (ver figura 1) de los sucesos de mayor relevancia del bloque regional.

Figura 1: Cronología de los sucesos de mayor relevancia del bloque regional.



Fuente: Página oficial del MERCOSUR.

Se debe señalar que Chile formaliza su asociación al Mercosur el 25 de junio de 1996 en carácter de socio (no de miembro pleno), durante la X Reunión de Cumbre del Mercosur, en San Luis, Argentina, a través de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile².

² Página oficial del Mercosur. <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>.

El avance como bloque en estos primeros años se verifica en un hecho trascendente que no figura en la cronología: la negativa a la creación del ALCA (Mar del Plata, 2005), de los cuatro países miembros y Venezuela, pese a la opinión favorable de Estados Unidos, Canadá y los demás países de América Latina.

2.1 Características y evolución del comercio en el MERCOSUR

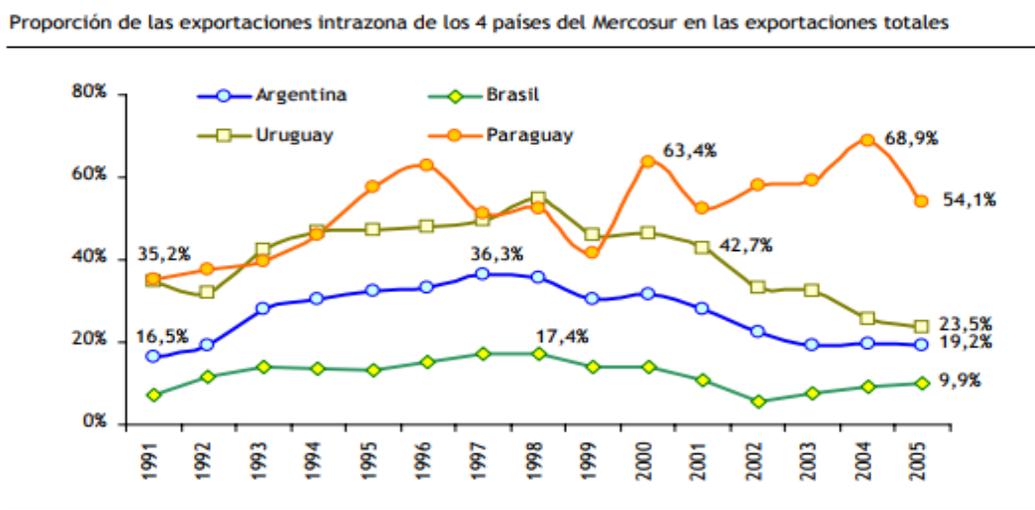
Uno de los mayores logros y compromisos del MERCOSUR es ser zona de libre comercio, lo que logró un gran aumento del comercio intrarregional, a través del establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, además de acuerdos en cuanto a políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes como comercio exterior, agrícola, industrial y de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones

Como se ha mencionado, los objetivos de los tratados originarios plantean un mercado común. Entendemos mercado común como libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, por lo que tiene un grado de complejidad e integración mayor que el de una Unión Aduanera.

2.2 Comercialización Intrarregional

La zona de libre comercio suele acotarse a bienes, pero incorpora también a los servicios. Veremos en la siguiente figura (ver figura 2) el avance de la exportación intrarregional, teniendo en cuenta que los compromisos asumidos en el ámbito de los servicios son muy acotados e insuficientes para el bloque.

Figura 2. Proporción de las exportaciones intrazona de los 4 países del MERCOSUR en las exportaciones totales.



Fuente: http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf

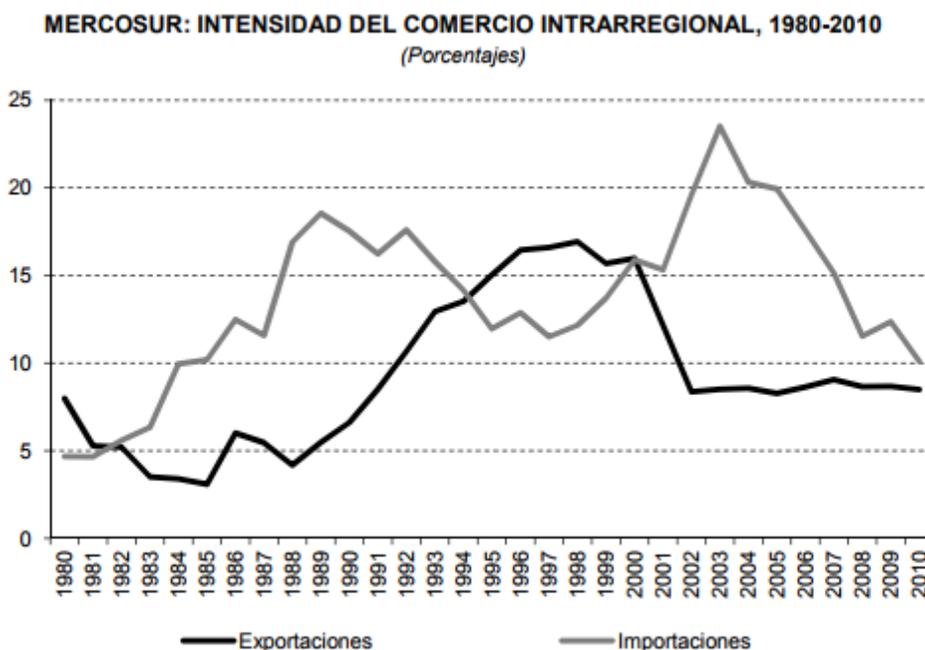
En primer lugar, se observa que a la fecha de la confirmación del MERCOSUR, el comercio intrarregional ya era relevante para Paraguay y Uruguay (35 % del total en ambos casos), y de menor importancia para Argentina y Brasil.

Desde 1991 hasta 1998 se ve un aumento importante del comercio intrarregional, el que alcanza a los cuatro países, mientras que en los primeros cinco años de este siglo el mismo tiene a disminuir porcentualmente, al punto que continúa siendo significativo (más de la mitad de las exportaciones), únicamente en Paraguay, y representando menos de la cuarta parte en los restantes miembros.

El comercio intramercoeur ha sido liberalizado en su mayoría, aunque permanecen muchas barreras, incluyendo precios regulados, licencias de importaciones, cuotas y restricciones voluntarias a la exportación. En el 2004, el %89 del total del comercio intramercoeur y el %93 del comercio entre Argentina y Brasil, contaba con un arancel cero. Desde la creación del MERCOSUR todos los bienes pagan una tarifa igual a cero, excepto el sector automotriz y el azúcar, que tienen otros regímenes.

Para continuar con el análisis de la evolución del intercambio comercial en el MERCOSUR, se presenta el siguiente cuadro, en el que se muestra la situación del bloque en su conjunto desde una década antes de su constitución, y hasta el año 2010 (ver figura 3).

Figura 3. MERCOSUR: Intensidad del comercio intrarregional, 1980-2010.



Fuente. Mario Álvarez, Santiago (2011) "Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades". Cepal. Serie: Comercio internacional 108.

En él se destaca que ya a mediados de la década del 80 crecía el comercio intrarregional, presumiblemente por los acuerdos iniciales entre Argentina y Brasil. También aquí vemos el mayor aumento hacia finales del siglo pasado y una posterior disminución, la que es sensible en las exportaciones desde comienzos de siglo y en las importaciones cuatro años más tarde.

La evolución del comercio intrarregional visto desde las exportaciones, el país con mayor participación en este tipo de comercio es Brasil, seguido por Argentina, mientras que Paraguay y Uruguay en menor medida que los dos socios anteriores. Es de gran importancia el comercio entre Argentina y Brasil a nivel intrarregional. La intensidad de la relación comercial entre ambos países es la más importante del continente sudamericano y tiene un gran componente intraindustrial (sector automotriz, por ejemplo).

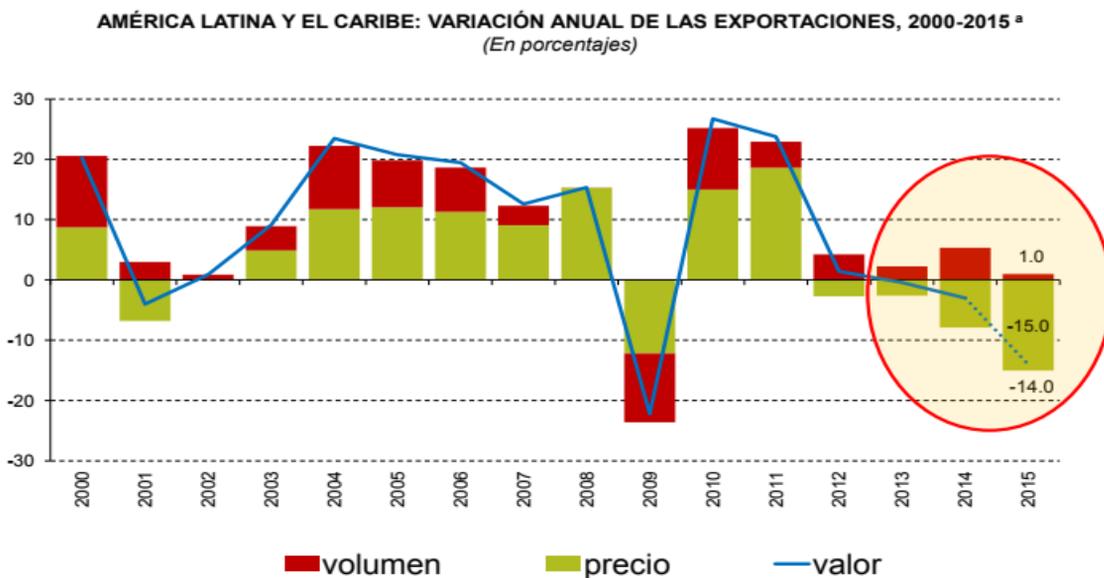
En la década de los '90, el único que dominó las exportaciones fue Argentina, en esos mismos años los demás miembros perdieron participación. En estas primeras décadas del Mercosur, las ventas intrarregionales se incrementaron en cuanto a tres de sus miembros (Argentina, Brasil y Uruguay). En cambio, en los últimos 15 años el que pierde protagonismo es Argentina y fue Brasil el que creció fuertemente. Hay que destacar que Paraguay coloca más de la mitad de sus ventas externas en el mercado intrazona mientras que por ejemplo en Brasil gran parte de sus exportaciones son a extrazona.

Entonces podríamos decir que la proporción de exportaciones al interior del bloque aumentó, cabe aclarar que no implica que se esté dando una mayor integración dentro del MERCOSUR, solo estamos hablando a nivel de exportaciones intrarregional.

A partir del 2002 comienzan una etapa de alzas hasta su caída en el año 2009. También agregamos como dato el aumento en las exportaciones dentro de América Latina con un incremento más notorio en los años 2003-2006. Las dificultades internas del bloque y los desajustes en sus economías incidieron en que las compras del bloque no se recuperaran al ritmo que la comercialización extrazona.

Ahora bien, para evitar errores de interpretación al trabajar con porcentajes, conviene comparar esta serie con la siguiente, que excede al MERCOSUR ya que involucra a toda América Latina en los primeros años de este siglo, etapa en la que se constató un notable crecimiento del comercio a nivel internacional, tanto en los volúmenes exportados como en el alto precio de las commodities.

Figura 4. América Latina y el Caribe: variación anual de las exportaciones, 2000-2018.



Fuente. Barcena, A. (2015) La encrucijada del comercio regional: diagnóstico y perspectivas. CEPAL, Pág.18.

Esta serie de quince años, como se observa, tiene un año de caída en 2009, la que vuelve a aparecer desde el 2013. Pero en ese período la mayoría de los países latinoamericanos incrementaron sensiblemente sus exportaciones, y se consolidaron nuevos mercados (principalmente China), por lo que es entendible que porcentualmente el comercio intrarregional en el MERCOSUR haya disminuido.

No obstante lo cual, luego del período inicial ya reseñado, el bloque no tuvo avances sustantivos en relación a sus objetivos de una mayor integración, tema que se detalla a continuación.

3. MERCOSUR: AVANCES EN EL BLOQUE Y ALGUNOS TEMAS PENDIENTES

Más allá de la positiva evolución del comercio intrazona en los primeros años del bloque, los avances han correspondido principalmente a la eliminación de buena parte de los aranceles entre los países miembros.

Mientras que el Arancel Externo Común resultó un mecanismo complejo, con un promedio de un 20%, el sistema adoptado se compone de excepciones nacionales, un sistema de convergencia sobre bienes de capital, informática y telecomunicaciones y productos del denominado régimen de adecuación.

Asimismo, aún faltan instrumentos de defensa comercial común, un mecanismo de la distribución de la renta, un código y normas aduaneras comunitarias.

Si el MERCOSUR lograra alcanzar estos objetivos podría operar como una “Unión aduanera”, lo que hoy hace sólo parcialmente, ya que –como señalan varios autores– la misma no implementó todas sus herramientas.

Adicionalmente, para llegar a ser un Mercado Común debe cumplir con la libre circulación de mercaderías, factores, servicios y personas haciendo más permeables las fronteras entre los miembros del bloque.

Pero en los últimos 15 años, no se han tomado decisiones para subsanar parte de las debilidades mencionadas, lo que trae aparejada la dificultad de cumplir con los objetivos planteados a partir del año 1991.

3.1 Breve caracterización comercial de los países miembros

La caracterización que se verá a continuación es, como veníamos tratando hasta ahora, a nivel intrarregional, y en una cohorte temporal desde su inicio hasta el 2010. Se destacarán algunas características del comercio actual en las reflexiones finales.

Empezaremos hablando de Brasil, en este caso las exportaciones de manufacturas de tecnología media (rubro automotriz, industrias de sintético y acero, y los químicos) y alta tecnología (son los productos eléctricos y electrónicos, los productos farmacéuticos y los instrumentos de precisión), ha crecido en cuanto a nivel intrarregional. Las principales productos que salen de Brasil son: celulares, automóviles, autopartes, tractores, maquinarias y plásticos. El principal socio es Argentina, mientras que el intercambio con Uruguay y Paraguay es mucho menor.

En el caso de Argentina, el análisis de exportaciones es en promedio bueno, priman las manufacturas de tecnología media (corresponde fundamentalmente al rubro automotriz, a las industrias de procesamiento de sintéticos y acero, y los químicos) que han venido ganando importancia desde hace tiempo, en especial gracias al sector automotriz. Además se muestran exportaciones positivas en cuanto a la venta de plásticos y químicos, en los que se dispone de buena inserción a nivel regional. El destino más relevante de los principales productos exportados por Argentina es a Brasil, (siempre refiriéndonos a nivel intrazona). Para el intercambio de menor volumen, participan Uruguay y Paraguay.

Paraguay, su patrón exportador a nivel intrarregional es de productos primarios, mientras que en el caso de Uruguay, sus exportaciones al interior del bloque son de productos primarios y manufacturas de recursos naturales y de tecnología media.

3.1.1 Relación comercial entre Argentina y Brasil (sector automotriz)

Como se ha mencionado anteriormente, el sector automotriz ha tenido un tratamiento particular dentro del bloque, y esto incide principalmente en el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, sin mayor incidencia en el comercio con Paraguay y Uruguay.

Es el caso más significativo de integración intraindustrial de gran crecimiento en el MERCOSUR, donde el aumento de la relación es sostenido en el tiempo y los valores en la actualidad son significativos.

Partiendo de la base que existen asimetrías entre los cuatro fundadores del MERCOSUR, la evolución de la vinculación entre Argentina y Brasil sobre este sector la podemos dividir en 3 etapas:

❖ La primera comprende entre 1994 y 1998, se da un crecimiento de ambas economías, aumento del consumo interno y del intercambio comercial. En esta etapa se afianza la apertura del mercado mundial (influencia de IED de empresas multinacionales frente a la perspectiva de un mercado ampliado de más de 200 millones de habitantes):

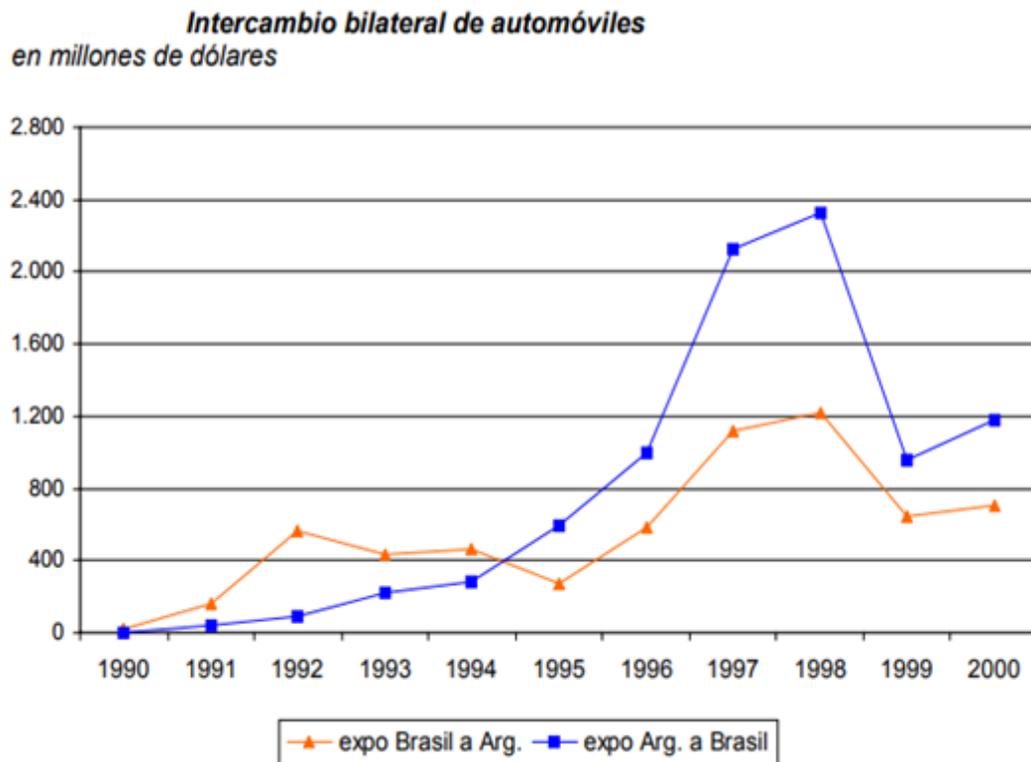
❖ La segunda transcurre entre 1999 y 2002, en la Argentina el sector empieza a declinar producto de la recesión económica de más de cuatro años, hay que destacar que en estos años hay un cambio en el contexto mundial que incide en la caída del sector. En cambio en Brasil sucede al reflejarse los impactos de las políticas públicas (políticas de incentivos y subsidios implementados). En Argentina se detiene el proceso de inversión que se había dado a principios de los '90 y Brasil pasa a ser el destino de los capitales extranjeros que ingresan a la región.

❖ La tercera etapa es del 2003 hasta 2015, constituye un período de recuperación de la economía Argentina, con un crecimiento sostenido de la producción en el sector. Pese a la recuperación de la actividad Argentina sigue en desventaja de competitividad con respecto a Brasil.

En 1990 las exportaciones argentinas de automóviles eran casi nulas y se pasó en el año 98 a superar los 2300 millones de dólares sólo a Brasil. Este flujo exportador entre estos países está constituido en gran medida por “transacciones intrafirma”, el mercado automotriz está dominado por un número limitado de empresas transnacionales que están en la región.

En este crecimiento fue de gran ayuda gracias al Régimen Automotriz que fue un acuerdo firmado en 1991, se firmaron además acuerdos sectoriales. Este régimen favoreció el comercio de autos y autopartes entre estos dos países, representado un porcentaje importante de las exportaciones de origen industrial.

Figura 5. Intercambio bilateral de automóviles.



Fuente: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/cespaper1.pdf>

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

El MERCOSUR no debe perder de vista los objetivos originarios y esclarecer cuales son los objetivos para el futuro. Debería comprometerse a endurecer las relaciones comerciales intrarregionales para de esta manera fortalecer la región. La comercialización intrarregional fue asimétrica y eso quedó claro en cuanto a Uruguay y Paraguay, ya que principalmente se favorecieron los dos países de mayor peso, por lo que se debe apuntar a potenciar el comercio entre todos los países miembros del bloque.

El comercio intrarregional del MERCOSUR muestra una elevada participación de los productos industriales y presenta un componente de comercio intrafirma, especialmente en la relación entre Argentina y Brasil.

El bloque no tuvo efecto directo en la diversificación intrarregional, por lo que se debería enfocar en la interdependencia de los intercambios y las relaciones intraindustriales del bloque para generar un puente de inserción al mercado mundial, no individualmente sino como región. En síntesis, generar acuerdos industriales para cada sector productivo y de esta manera potenciar a cada país miembro.

El MERCOSUR debe sus debilidades al no cumplir con los objetivos originarios, tiene que concentrarse en mejorar su zona de libre comercio, pasando a las instancias superiores planteadas. Si bien un Mercado Común implica un objetivo de largo plazo, se ha señalado que no se ha reforzado con los requisitos indispensables para su funcionamiento como Unión Aduanera.

En la siguiente figura, se puede apreciar como se presenta el bloque en su página oficial, sin la incorporación de Chile como país asociado en el año 1996.

Figura 6. Mercosur en conjunto



*La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

Fuente. Página oficial del Mercosur. Disponible en:
<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>

4.1 Comentarios a partir de la vuelta de los gobiernos Neoliberales a algunos países de la región

De acuerdo con la línea que venimos trabajando de exportaciones intrarregionales y para retomar con nuestro tema de comercialización intrarregional, podemos aportar unos datos que podrían ser por causa de los cambios de gobierno que sufrieron miembros del Mercosur. Serían datos de los últimos dos años en la región.

Se ha registrado como vimos anteriormente una caída en las exportaciones regionales, hubo un estancamiento en la economía Argentina y una recesión en Brasil que influye sobre las exportaciones de la región. Hay un contexto regional desfavorable en cuanto a la economía Argentina y Brasileña, un proceso recesivo, tengamos en cuenta que son los dos miembros más fuertes del bloque. Por consecuencia de la crisis de Argentina y Brasil se podría explicar la causa de la baja en las exportaciones Uruguayas ya que, estos dos países son sus socios comerciales. Las ventas de Uruguay hacia estos dos países miembros del bloque se redujeron.

Particularmente Uruguay, al interior del MERCOSUR ha mantenido estables sus exportaciones de manufacturas. En el caso de este socio, los productos son: material

de envasado, arroz, malta, autopartes, caucho y celulosa (gran crecimiento por la instalación de pasteras), de gran relevancia en la última década. El principal mercado intrarregional para Uruguay es Brasil, las compras de Argentina han aumentado en el caso de autopartes, papel, cartón, tubos y perfiles. Podemos ver un crecimiento de Uruguay en cuanto a las exportaciones de celulosa en tanto exportaciones intrazona como extrazona, este fue el único país del bloque que evidenció la menor reducción de sus exportaciones en el año 2015. La celulosa en Uruguay pasó a ocupar el 2do puesto en las exportaciones del país en el año 2015, siendo así el producto con mayor incidencia positiva en las exportaciones.

Para finalizar destacamos que, las exportaciones de Uruguay a Brasil han caído en los últimos dos años por la recesión que sufre Brasil. En cuanto a la comercialización con Argentina, venía cayendo hasta el 2012 y luego se mantuvo estable a partir del 2015. Además, volvieron al poder fuerzas neoliberales en Argentina y Brasil, y con ello, se volvió a hablar de un proceso de desintegración del MERCOSUR. A partir de la llegada de estos gobiernos se teme un giro hacia acuerdos que no favorecerían a la región en cuanto comercialización e industrialización intrarregional, ya que quieren reformular los acuerdos del bloque, reduciéndolo a una zona de libre comercio, y eliminando la política aduanera común. Se teme también la apertura hacia acuerdo con otros bloques que en años anteriores ya se habían rechazado, reconstruyendo un eje neoliberal en América del Sur, altamente desfavorable para la región.

El lema “Abrirse al mundo” mostraría un cambio de dirección en cuanto acuerdos comerciales con otras regiones y no hacia adentro del MERCOSUR. Otra de las opciones es la posibilidad de que algunos de sus miembros firmen acuerdos de preferencia arancelaria con terceros.

Por último, acercarse como bloque a un acuerdo preferencial con la Alianza del Pacífico y firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, no sería favorable para el MERCOSUR ya que solo se verían beneficiados los demás bloques por las debilidades históricas de nuestra unión.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Álvarez, M. S. (2011) Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades. Cepal. Serie, comercio internacional 108.
- Barcena Alicia (2015) La encrucijada del comercio regional: diagnóstico y perspectivas. CEPAL, Pág. 18.
- Bartesaghi, I. (2012) La evolución del comercio intrarregional en el MERCOSUR. Disponible en: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/494/1/la_evolucion_del_comercio.pdf
- Bartesagui, I.(2015) Algunas reflexiones sobre el Mercosur. Propuestas para una necesaria reformulación. *Revista Análisis y Perspectiva*. Chile.
- Informe anual de comercio exterior (2015) Exportaciones e importaciones. Inteligencia competitiva. Uruguay XXI, promoción de inversiones y exportaciones.
- Informe anual de comercio exterior (2016). Uruguay XXI, promoción de inversiones y exportaciones.
- Informe de actualización de la Cámara Argentina de Comercio (2015) Observatorio de comercio exterior. Intercambio con principales socios. Disponible en: http://app.dyncontact.com.ar/data/mimings/31_IACE%20-%20Septiembre%20de%202015.pdf
- Página oficial del MERCOSUR. Disponible en: <http://mercosur.int> (Consultada el 10 de junio del 2017)
- Puricelli, G. (2017) Luces de alarma en el Mercosur. *Revista Le Monde Diplomatique*. Edición 212.
- Quijano, J. (2009) El comercio de servicios en el Mercosur. *Conférence des nations unies sur le commerce et le développement*. Unitednationsconferenceontrade and development.
- Rapoport, M. y Kan, J. (2017) Un proceso de desintegración. *Revista Le Monde Diplomatique*. Edición 212.
- Rojas Breu, M. (2002) El Comercio Argentino Brasileño en las últimas dos décadas. El impacto del Mercosur. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Sica D. (2006) Mercosur: evolución y perspectivas. Documento base para presentación en seminario "15 años del Mercosur, evolución y perspectiva. Argentina.