

Número 20 – Abril de 2011

MERCOSUR: A 20 AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

Hace ya 20 años, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaban el Tratado de Asunción por el cual decidieron la conformación de un mercado común que debería estar operativo el 31 de diciembre de 1994. La conformación del mercado común motivaba la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo y la adopción de una política comercial común, así como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte.

Estos aniversarios suelen ser propicios para realizar algún tipo de análisis o mirada retrospectiva. Si se pretendiera hacer una evaluación del desempeño del acuerdo de integración contrastando los logros alcanzados con aquellos oportunamente fijados, la misma no resultaría muy favorable. En este sentido tal vez cabe reflexionar si los objetivos que en su momento se establecieron no resultaron extremadamente ambiciosos. En efecto, el Cronograma de Las Leñas (Mendoza), aprobado en la II Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en junio de 1992 definió el cronograma de medidas que deberían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 “...*a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición...*”. El cronograma contemplaba la evaluación, consideración e instrumentación de 92 medidas que debían ser tratadas por los 10 subgrupos de trabajo creados en el marco del Tratado de Asunción, más el subgrupo N° 11 –Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social- creado a posteriori, y perseguían la armonización de las legislaciones nacionales a fin de asegurar la consecución de los instrumentos básicos de funcionamiento del mercado común.

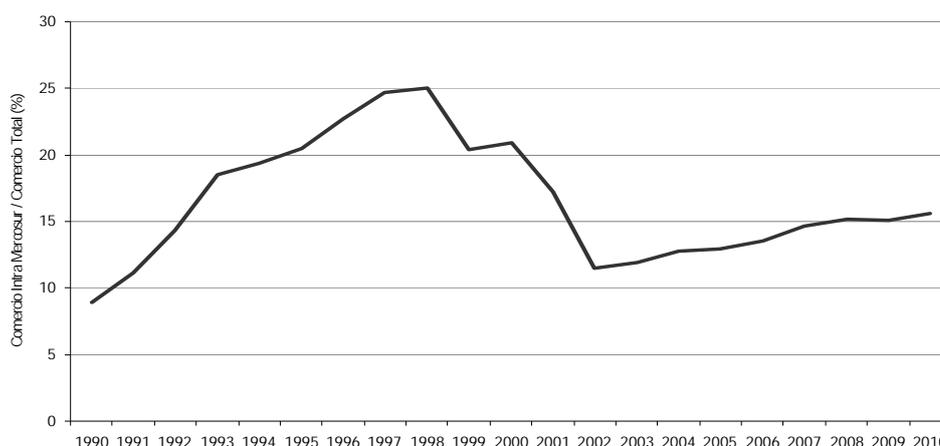
Una primera mirada desde una óptica política –probablemente, la más adecuada para examinar un proceso que es esencialmente político- deja ver que el MERCOSUR ha contribuido de manera importante a la consolidación de los principios democráticos de la región. Más aún, el proceso de integración regional ha sido el fruto del restablecimiento de la democracia en los Estados Parte, ratificando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (julio de 1998), que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.

De todos modos, en el plano de la integración económica no puede dejar de destacarse el aporte del MERCOSUR a la intensificación del intercambio regional. Como puede apreciarse en el gráfico siguiente, en una primera etapa a partir de la firma del Tratado de Asunción la proporción del comercio intra-regional (medido a través de las exportaciones) creció sostenidamente hasta alcanzar un máximo del 25% en 1998. A partir de ese año, la participación del mismo comienza a declinar hasta 2002 y retoma, desde ese momento, un sendero de recuperación, encontrándose dicho indicador al presente estabilizado en el torno del 15%. Varios factores concurren a explicar este particular comportamiento. La devaluación del real de 1999 y la crisis argentina de 2002 resultaron escollos difíciles de superar que afectaron el intercambio intra-regional, para los cuales no se habían previsto -ni siquiera hoy- soluciones a las fluctuaciones cambiarias. Superados ambos acontecimientos, el comercio entre los países del bloque comenzó a recuperarse, aunque no ha podido alcanzar jamás los niveles de fines de los

noventa. En este caso, la explicación debe rastrearse por otros lados. La significativa mejora de los términos de intercambio externos para los países del MERCOSUR implicó una mayor inserción en el comercio mundial de productos básicos. Aprovechando la dotación de recursos naturales, los cuatro Estados Parte aumentaron de manera destacable la producción y las exportaciones de productos alimenticios y materias primas hacia el resto del mundo.

Exportaciones intra-regionales del MERCOSUR – 1990-2010

(en % de las exportaciones totales)



Fuente: CEI

Así, el examen de la composición de las exportaciones del MERCOSUR intra y extra regionales permite explicitar mejor el argumento anterior. En el gráfico que sigue se ha volcado la composición de las exportaciones del MERCOSUR para el período 2007-2009, recurriéndose a la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) a nivel de secciones, agrupándose las secciones 5 a 8 como Manufacturas.¹

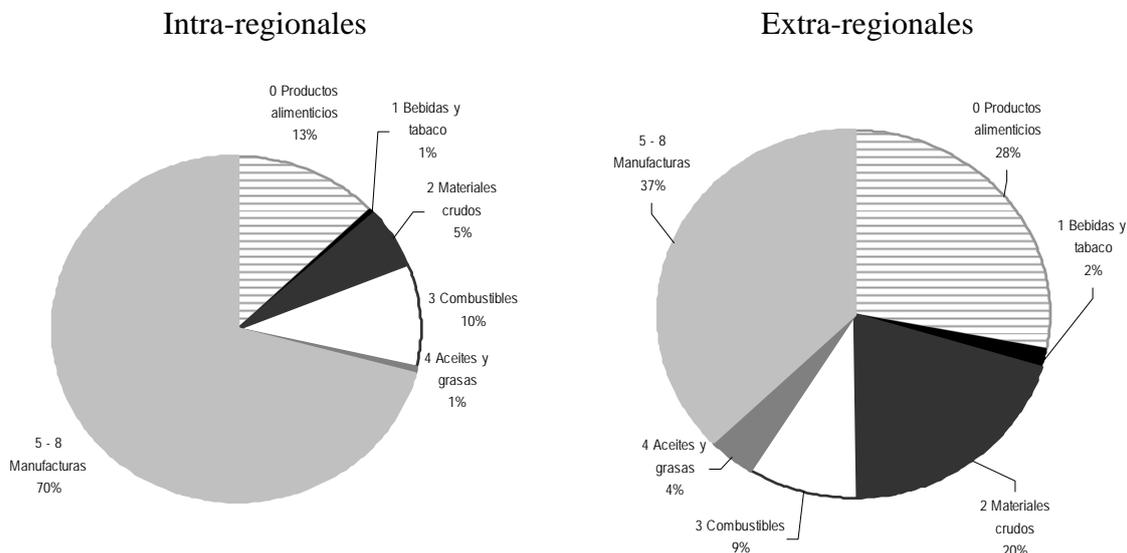
Como puede deducirse, el perfil del comercio intra y extra regional muestra una marcada asimetría. Más de dos tercios de las exportaciones intrarregionales del MERCOSUR están compuestas por manufacturas, en tanto que hacia el resto del mundo dicha proporción apenas supera un tercio. Mientras que los productos alimenticios y los materiales crudos representan cerca de la mitad de las exportaciones extra-regionales, aquellas destinadas al propio MERCOSUR no llegan al 20%.² En síntesis, se ha consolidado un perfil exportador diferenciado: los países de la región son, principalmente, exportadores de productos básicos hacia el resto del mundo, en tanto que concentran su flujo de manufacturas industriales hacia el interior del MERCOSUR.

Exportaciones intra y extra regionales del MERCOSUR – 2007-2009

¹ La sección 5 de la CUCI corresponde a Productos químicos; la sección 6 a Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material; la sección 7 a Maquinaria y equipo de transporte y la sección 8 a Artículos manufacturados diversos.

² Materiales crudos son productos no comestibles. Incluye cueros y pieles; semillas y frutos oleaginosos; caucho; corcho y madera; fibras textiles; abonos en bruto; piedra, arena y grava; minerales y desechos de metales.

(Según clasificación CUCI, Rev. 3)



Fuente: CEI sobre la base de COMTRADE

Un interrogante que surge, de todos modos, concierne a si este proceso de especialización productiva al interior del MERCOSUR ha permeado hacia todos los países socios o, si por el contrario, no se ha registrado convergencia alguna en el desarrollo industrial regional. Algunos autores sostienen que el libre comercio intra-regional promovió la especialización de los países más pequeños en la producción de manufacturas de recursos naturales y baja tecnología, de acuerdo con sus ventajas comparativas regionales. De esta forma, se presume que los acuerdos de integración Sur-Sur favorecerían las aglomeraciones industriales y, en el caso de MERCOSUR, los países más grandes habrían sido los más beneficiados ya que contaban con una estructura industrial más integrada. Es, en este sentido, que se hace hincapié en las denominadas “asimetrías estructurales”, entendiéndose por tales a las dimensiones de los países –territorio, población, tamaño de mercado-, la dotación relativa de factores, distribución del ingreso y niveles de desarrollo, aspecto que la historia de la integración europea no necesariamente convalida.

A fin de revertir este fenómeno, en 2008, mediante la Decisión 12/08, se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIPM) y se creó el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), dependiente del Grupo Mercado Común. El objetivo general del PIPM es contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, con especial énfasis en la integración de las cadenas productivas de las PyMEs y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque. La integración productiva es un instrumento que, complementado con otras medidas, permitirá mejorar la competitividad de las firmas del MERCOSUR y facilitar la profundización del proceso de integración. Uno de los ejes centrales en torno del cual pivotea este esquema es que permitiría alcanzar una mayor especialización de la

producción y acceder a escalas de producción más eficientes aprovechando las economías de escala.

Por su parte, la creación del FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR), operativo desde 2006, constituye el primer instrumento financiero del bloque destinado a reducir las asimetrías entre los Estados Parte. Constituido por un aporte anual de U\$S 100 millones, el FOCEM tiene una naturaleza claramente distributiva, dado que los países que menos aportan son los que más reciben y viceversa. Es así como Paraguay y Uruguay aportan sólo 3% de los fondos y reciben el 80% de los mismos (48% y 32%, respectivamente). Por su parte, Brasil aporta 70% y la Argentina 27%, recibiendo 10% cada uno. En este momento el FOCEM cuenta con 36 proyectos en cartera por un monto de u\$S 1.000 millones, esencialmente destinados a mejoramiento de infraestructura.³

En lo que hace al relacionamiento externo, MERCOSUR ha establecido acuerdos preferenciales de comercio con algunos países latinoamericanos y dos acuerdos con países extrarregionales: Israel y Egipto, aunque en este último caso, el acuerdo está pendiente de ratificación por los respectivos parlamentos nacionales. También se han encarado negociaciones con la India, la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), el Reino de Jordania, Marruecos, Turquía y Pakistán, aunque las mismas aún no ha resultado exitosas

En mayo del año pasado, MERCOSUR y la Unión Europea acordaron el relanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Birregional que se habían interrumpido en 2004. El acuerdo propone una asociación entre ambas regiones e incluye tres capítulos a ser negociados bajo la fórmula de compromiso único: político, económico-comercial y cooperación. En lo que concierne al segundo capítulo, MERCOSUR anunció su disposición de efectuar mejoras en su oferta de bienes, incrementando la cobertura del acuerdo; pero exige mayores volúmenes de cuotas agrícolas para productos sensibles, la liberalización plena de los restantes productos agrícolas (i.e. incluyendo todos los componentes arancelarios) así como la eliminación de subvenciones a la exportación y neutralización del efecto de las ayudas internas en el comercio bilateral. A pesar de estos logros, el proceso de integración exhibe algunas asignaturas pendientes. La unión aduanera como tal no ha estado nunca plenamente vigente, aunque se ha dado un paso significativo durante 2010 a través de la implementación de las recomendaciones de la Decisión N° 54/2004, referida a la eliminación del doble cobro interno del arancel externo común. La Decisión N° 10/10 aprobó los “Lineamientos para la implementación de la eliminación el Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera”.

La aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR ha sido otra de las decisiones trascendentes adoptadas recientemente. Luego de extensas discusiones y negociaciones se acordó un código aduanero común, a cuyo efecto la normativa más conflictiva se refería al Título XI –Tributos Aduaneros-; acordándose que el código tratara solamente sobre los tributos aduaneros a las importaciones y las tasas por servicios realizados por la Administración Aduanera a raíz de una importación o exportación. Quedó excluido, explícitamente, el tratamiento de los derechos de exportación, para los cuales será de

³ Véase **Notas del CEI N° 7** de enero 2011 para mayores detalles del FOCEM

aplicación la legislación nacional de cada uno de los Estados Partes. De todos modos, lo que algunos han denominado como “integración más profunda” permanece sin concretarse definitivamente. El protocolo de compras gubernamentales, la definición de una política de la competencia común, una política contra prácticas desleales común, entre otros temas, no han mostrado avances importantes. En lo que se refiere a los servicios, el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR (diciembre 2005) estableció que los Estados Partes realizarían rondas anuales de negociación a fin de completar, en un plazo máximo de diez años a partir de su entrada en vigor, el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del MERCOSUR. En 2008 fue aprobado un Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del Comercio de Servicios, pero el cronograma registra atrasos ante las dificultades para la incorporación de los acuerdos alcanzados a los procedimientos locales.

Suele atribuirse la ausencia de concreción de los objetivos primarios del proceso de integración a la debilidad del marco institucional del MERCOSUR, ya que al no haberse consolidado un marco institucional consistente, la voluntad aparentemente integradora se fue diluyendo. El entramado institucional del MERCOSUR ha sido – sigue siendo- motivo de intenso debate. La discusión se ha centrado en si los criterios de *gobernanza* deben ser “supranacionales” o “intergubernamentales”. En opinión de algunos especialistas, recurriendo a la experiencia europea, la ausencia de algún grado de supranacionalidad de los órganos de decisión habría atentado contra la profundización del proceso de integración.

Sin embargo, la mayor debilidad del MERCOSUR no proviene tanto de los mecanismos de generación de la normativa sino de las dificultades para lograr incorporar las decisiones del órgano competente –Consejo del Mercado Común- en los marcos legislativos de los respectivos Estado Parte. La así denominada “internalización de las normas” aparece como la mayor flaqueza del diseño institucional del MERCOSUR. Y los organismos decisorios del acuerdo no cuentan con la capacidad de imposición para el cumplimiento de las mismas.

En el debate del marco institucional aflora un dilema central: el fortalecimiento de la gobernanza del MERCOSUR requeriría de una decisión política de los Estados Parte de cesión de cierta autonomía a los órganos decisorios del acuerdo; pero si esa voluntad política estuviera presente en los Estados Parte, no sería necesaria tal pérdida de soberanía. En última instancia, la consolidación del proceso de integración no reside tanto en los mecanismos institucionales sino en el compromiso político que asuman los gobernantes de los Estados Parte.

MERCOSUR transitó estas dos décadas con un marco institucional de característica intergubernamental, en el cual los socios tienen capacidad de veto de las decisiones, aunque cabría destacar que en el transcurso de este proceso de integración, los mecanismos institucionales han podido contener y resolver los conflictos que se han presentado, preservando los fundamentos del proceso de integración. Excepcionalmente –en algunas situaciones- ha sido necesario recurrir a instrumentos de carácter bilateral, lo que refleja los límites que continuarán vigentes.