

# Informes sobre Integración Económica (ISIE)

Abril 2017 | N°4



Departamento de Negocios Internacionales e Integración  
Facultad de Ciencias Empresariales

Av. 8 de Octubre 2738 | Tel: 2487 2717 int. 6261 y 6267 | [dnii@ucu.edu.uy](mailto:dnii@ucu.edu.uy) | [ucu.edu.uy](http://ucu.edu.uy)



Universidad  
Católica del  
Uruguay

# INFORMES SOBRE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (ISIE)

LA CRISIS DEL MERCOSUR EN 2016

Nº4

Abril de 2017

Dr. Ignacio Bartesaghi<sup>1</sup>

## 1. Un nuevo contexto en el Mercosur

Es la primera vez desde la constitución del Mercosur, que se observa una crisis de la dimensión de la atravesada por el bloque en 2016. La misma está fundamentalmente asociada a Venezuela (recordemos miembro pleno por decisión de todos los Estados parte, dado que hasta el propio Paraguay aprobó finalmente su ingreso al bloque), que enfrenta desde tiempo atrás una crisis institucional, política, social y económica.

Paralelamente, a nivel regional se concretaron cambios que impulsaron nuevos vientos en el Mercosur, especialmente por la nueva impronta otorgada por el presidente Macri al proceso de integración. Este contexto fue potenciado aún más con la asunción de Temer como presidente de Brasil. Los cambios favorecieron al Mercosur en cuanto a la necesidad de volver a poner foco en los asuntos económicos y comerciales, los que habían quedado de lado en los gobiernos anteriores. De todas formas, los intereses políticos sobrepasaron una vez más a los económicos y comerciales, ya que las diferencias sobre cómo gestionar la crisis de Venezuela, llevó a que el Mercosur ingrese en una parálisis inédita.

---

<sup>1</sup>Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay.

Doctor en Relaciones Internacionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Por consultas y comentarios: [ibartesa@ucu.edu.uy](mailto:ibartesa@ucu.edu.uy)  
Twitter: @i\_bartesaghi

## **2. El caso de Venezuela en el Mercosur**

Venezuela solicita su ingreso al Mercosur en el año 2005, proceso que inicia formalmente con la aprobación del Protocolo de Adhesión suscrito en 2006. Como es sabido, dicho protocolo establece como exigencia la ratificación de todos los Estados firmantes, fecha a partir del cual se contaría el plazo para la plena incorporación de las normas por parte de Venezuela (un plazo de cuatro años desde la presentación del último instrumento de ratificación). Mientras los Estados avanzaban con la incorporación, el protocolo estableció la creación de un grupo de trabajo, el que estaría compuesto por representantes de las partes y al cual se le definió un cronograma específico de actividades.

El ingreso de Venezuela al Mercosur no puede ser analizado desde una óptica jurídica, ya que lamentablemente, todas las decisiones tomadas desde el año 2005 en adelante (cuando el país sudamericano decide alejarse de la Comunidad Andina), refieren a asuntos políticos e intereses de Brasil, más que al resultado de un análisis serio sobre los beneficios que tendría el ingreso de dicho país al proceso de integración.

Al respecto, cabe recordar que en pleno auge del precio del petróleo, el presidente Chávez se mostraba como el nuevo líder de la integración latinoamericana, especialmente desde que todo el Mercosur decide descartar la firma del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA), con la firma de la Declaración de Mar del Plata. A partir de ese momento, los gobiernos de la región avanzan en la conformación de nuevos foros políticos, como el ALBA, la UNASUR o politizan aquellos existentes como el Mercosur, afectando el avance del bloque en el cumplimiento de sus objetivos originarios y relegando la necesaria apertura comercial en un mundo que mostraba cada vez mayores índices de apertura económica.

Es en este contexto que cabe analizar el ingreso de Venezuela al Mercosur, a lo que se le debe adicionar la estrecha relación que dicho país mantuvo con Argentina (respaldo financiero y venta de petróleo), con Uruguay (también por venta de petróleo en condiciones muy favorables, inversiones y apoyo en recuperación de empresas), pero fundamentalmente con Brasil por negocios petroleros y exportación de alimentos. Además, también debe reconocerse que tanto Lula Da Silva como Dilma Rousseff, observaban con progresiva preocupación el accionar de Chávez en política internacional y su creciente liderazgo regional, quitándole cierto protagonismo a un Brasil que es considerado el líder natural de Sudamérica.

Como resultado, no debe llamar la atención que el grupo de trabajo conformado por el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur no cumpliera con los cronogramas inicialmente previstos, además de que sus informes -en algunos casos críticos sobre el nivel de incorporación de normas de Venezuela- no fueron tomados en cuenta por los Estados miembros, que priorizaron lo político sobre lo técnico para concretar el rápido ingreso de este país al Mercosur. Debe tenerse en cuenta que dicho grupo estuvo tres años sin reunirse, volviendo a hacerlo recién en la presidencia pro t mpore a cargo de Uruguay durante el primer semestre de 2016. En definitiva, los parlamentos de Argentina, Brasil y Uruguay, en algunos casos raudamente, aprobaron el protocolo que daba ingreso al Mercosur, mientras que el de Paraguay -que tenía mayoría de la oposición-, negaba el ingreso de este país al bloque, lo que generaba un veto al objetivo planteado por los otros tres miembros.

En 2012, luego de los hechos internos acontecidos en Paraguay por la ocupación de “Campos Morombi” por parte de un centenar de campesinos paraguayos (lo que provocó el desalojo del gobierno con violentos resultados), desencadenó la destitución del Presidente Lugo tras un juicio político. Frente a este hecho y por entender que no se cumplieron con los procedimientos constitucionales para la destitución del presidente, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay acordaron que se estaba frente a un quiebre del orden democrático, por lo que decidieron de forma automática aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur.

En primer lugar, debe reconocerse que los tres gobiernos mencionados incumplieron en su momento con el artículo 4 de dicho protocolo, que establece que deberán llevarse adelante consultas internas previa suspensión del miembro, lo que no ocurrió en este caso. Pero más llamativo aún, es que los miembros del bloque aprovecharon la suspensión de Paraguay del Mercosur para dar ingreso pleno a Venezuela, desconociendo la falta de un instrumento de ratificación. Como es sabido, un año después de la suspensión, Paraguay es aceptado nuevamente en el Mercosur y en 2014 ratifica el mencionado protocolo, lo que le otorga a Venezuela el pleno ingreso al esquema de integración.

La decisión tomada en su momento por Argentina, Brasil y Uruguay, que se resume con la expresión del ex Presidente Mujica sobre que “lo político está por encima de lo jurídico”, fue el principio de una larga crisis que perdura hasta el presente y que entre otros impactos, generó que en 2016 el Mercosur atravesase una parálisis debido a la crisis generada a partir del traspaso de la presidencia pro t mpore. Independientemente de que Uruguay tuvo intenciones de entregar formalmente la presidencia a Venezuela, la negativa de Argentina, Brasil y Paraguay de participar

en la reunión del Consejo del Mercado Común, impidió la realización de la cumbre y llevó a que Uruguay entregue de todas formas la presidencia.

Dado que Uruguay entendió que no existían argumentos jurídicos para que la presidencia no sea ocupada por Venezuela (la rotación está prevista por orden alfabético), este último país aceptó la misma pero sin el reconocimiento de tres de los cuatro miembros del bloque, lo que derivó en una crisis que no fue superada hasta que Argentina toma la máxima magistratura del Mercosur y se decide la suspensión de Venezuela.

#### **Declaración de la entrega de la presidencia pro t mpore de Uruguay en el Mercosur**

Montevideo, 29 de julio de 2016

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay informa que - habiendo vencido el período de seis meses consagrado en los arts. 12 del Tratado de Asunción y 5 del Protocolo de Ouro Preto - ha finalizado su Presidencia Pro T mpore del MERCOSUR.

En tal sentido, en el día de la fecha el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, ha comunicado este hecho por nota a los demás Cancilleres de los Estados Partes del MERCOSUR, adjuntando el Informe de la Presidencia Pro T mpore Uruguay sobre las actividades desarrolladas durante dicho período (ver anexo).

Uruguay entiende que al día de hoy no existen argumentos jurídicos que impidan el traspaso de la Presidencia Pro T mpore a Venezuela. Asimismo, Uruguay destaca que, en el desempeño de dicha Presidencia Pro T mpore, se ha guiado en todo momento por el máximo respeto de la normativa institucional del MERCOSUR, del derecho internacional y de la soberanía de los demás Estados Partes del MERCOSUR, siguiendo los principios permanentes de la República en el ejercicio de su política exterior.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay

Más allá de la suspensión de Venezuela y la presidencia ahora a cargo de Argentina, se arrastra el debate jurídico sobre la legalidad de las normas aprobadas durante la suspensión de un miembro, lo que ya ocurrió con Paraguay y ahora se agrava aún más en el caso venezolano, ya que está suspendido por un mecanismo no previsto en los tratados originarios. Esta realidad, no implica lo evidente, que es el incumplimiento en el nivel de incorporación de las normas del Mercosur por parte de Venezuela, hecho que tuvo que ser observado y reclamado por parte de las anteriores administraciones.

Al respecto de esta situación caben al menos dos comentarios. Por un lado, los socios del Mercosur buscaron la forma de suspender a Venezuela del bloque por un mecanismo no previsto en los tratados, debido a que los gobiernos no pretendían asumir los costos políticos por aplicar la cláusula democrática contra dicho miembro, lo que se justificaba y aún se justifica ampliamente debido a la crisis institucional, política, social y económica que desde tiempo atrás atraviesa Venezuela. En

definitiva, la falta de consensos mínimos sobre la dimensión e impactos de la crisis del país sudamericano, sumado a propuestas poco claras por parte de las cancillerías de los otros miembros, llevaron a que la única salida de la crisis sea a través de una decisión política, misma modalidad que permitió el ingreso de Venezuela en 2012.

En ese sentido, luego de darle un período límite para que el nuevo socio cumpla con lo establecido en el Protocolo de Adhesión (período que se sabía no sería cumplido por parte de Venezuela), por una declaración alcanzada por consenso por los cuatro miembros originarios del Mercosur Venezuela fue suspendida. Para ello se alegó que dicho país no cumplió con la incorporación de la normativa interna y con los plazos establecidos en el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur y, que por tanto, se incumple con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

#### **Declaración de suspensión de Venezuela del Mercosur**

02 Diciembre 2016

En el día de la fecha, los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción, Susana Malcorra de la República Argentina, José Serra de la República Federativa del Brasil, Eladio Loizaga de la República del Paraguay y Rodolfo Nin Novoa de la República Oriental del Uruguay, notificaron a la Señora Ministra del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Delcy Rodríguez Gómez, el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela.

Dicha medida, que tiene su fundamento en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tanto en carácter de principio general del derecho como en su condición de norma consuetudinaria, fue decidida por los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción en la "Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela", adoptada el 13 de septiembre de 2016. En efecto, en este instrumento se estableció que el 1ro de diciembre de 2016 se analizaría nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la República Bolivariana de Venezuela en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR de ese país y que la persistencia del incumplimiento, a partir de esa fecha, importaría el cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de estado Parte. En el día de ayer se analizó el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por Venezuela, constatándose el estado de incumplimiento.

Cabe destacar que Venezuela contó con cuatro años para incorporar la normativa vigente del MERCOSUR y que se le otorgó un plazo adicional para honrar sus obligaciones, que finalizó el 1 de diciembre de 2016 y que la medida adoptada regirá hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con ese país las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina.

En definitiva, el debate de fondo es qué Mercosur se quiere. Si uno de a cuatro o uno de seis miembros con Venezuela y Bolivia. Para eso, deberá analizarse si existen en dichos países intereses más allá de los gobiernos de turno, análisis que como se comentó no se realizó en su momento y que hasta el presente sigue ausente. Decisiones tan importantes como definir el ingreso de un nuevo miembro al Mercosur, deberían basarse en análisis más serios y no por impulsos políticos nacionales y de corto plazo.

### **3. La presidencia pro t mpore de Uruguay**

Seguidamente se destacan los principales avances alcanzados en la presidencia pro t mpore de Uruguay en el Mercosur en el pilar de la agenda externa, por ser considerado uno de los temas centrales del bloque desde el cambio político ya comentado. Respecto al informe, el mismo fue presentado por la cancillería uruguaya el mismo día que entregó la presidencia.

Uno de los destaques del informe refiere al relacionamiento externo, destacándose la realización de cuatro reuniones administradoras: una con Chile (ACE N 35), una con Bolivia (ACE N 36) y dos con la Comunidad Andina (ACE N 59). También se destaca el intento de coordinación de las comisiones administradoras de los acuerdos con Cuba y Perú, si bien las mismas no lograron concretarse. En el marco de la presidencia de Uruguay en el Mercosur, se realizó una reunión de vicescancilleres con la Alianza del Pacífico, bloque con el cual en 2017 se concretó una reunión de ministros de relaciones exteriores ya en el marco de la presidencia argentina.

En cuanto a las negociaciones extra regionales, se destacan el inicio de las conversaciones con la India para ampliar el acuerdo (hacia una cobertura final de 2.000 productos) y el inicio de contactos con Canadá, dando comienzo a un intercambio sobre asuntos comerciales, pero para los cuales el Mercosur no pudo sostener una posición  nica. Asimismo, dando continuidad al proceso iniciado en 2015, se realizó un diálogo exploratorio para avanzar en una negociación comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), acordando la elaboración de un documento base para un eventual acuerdo entre las partes. Otros contactos se realizaron con Japón y Corea del Sur, pero en ningún caso con un avance concreto para el inicio de las negociaciones (con el último país asiático ya se cuenta con un estudio de factibilidad).

Dada la reciente entrada en vigor del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Aduanera del África del Sur (SACU), se llevó a cabo la notificación frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se contact  a SACU para realizar la primera reunión de la Comisión Administradora. Respecto a las relaciones entre el Mercosur – Líbano y Mercosur – Túnez, se pretende el cierre de un acuerdo de características similares al alcanzado con Egipto, Palestina e Israel.

Por último, se destaca que se tomó contacto con otras organizaciones como el ALBA – TCP, Petrocaribe y Caricom, bloques con los cuales se pretende avanzar en lo que se ha denominado como una zona económica complementaria.

Como es sabido, ya desde antes de la presidencia pro t mpore de Uruguay fueron relanzadas las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, las que si bien mejoraron por el cambio de posición de Argentina respecto a la misma, siguen enfrentando serias dificultades ahora desde el lado europeo. De cualquier forma, el propio Presidente Macri ha declarado recientemente que el acuerdo se lograr  cerrar en 2017.

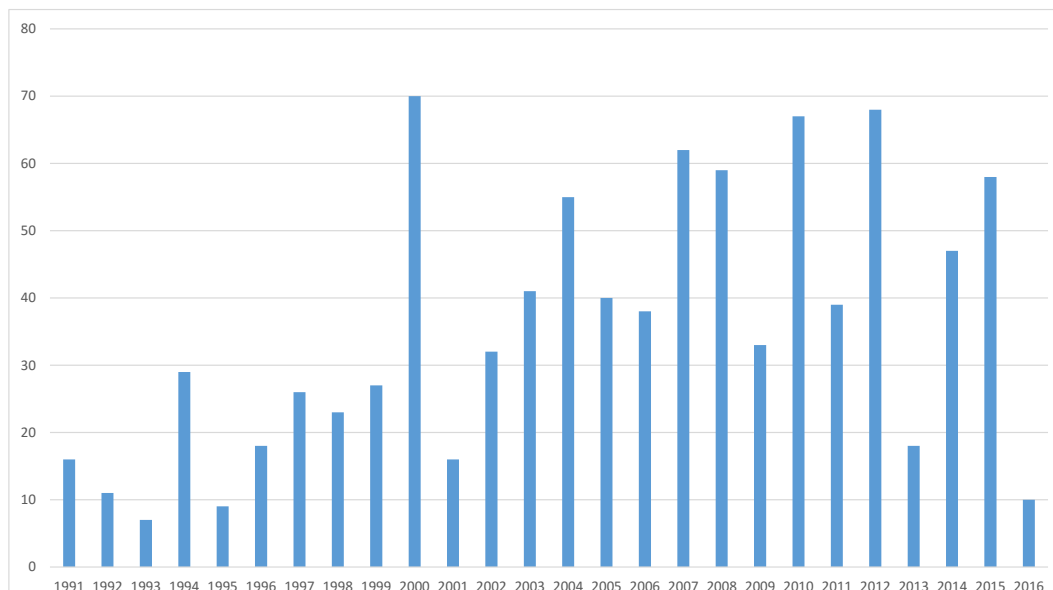
#### 4. **Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común en 2016**

El artículo primero del Protocolo de Ouro Preto definió la estructura institucional del Mercosur, mientras que el artículo segundo estableció los órganos de naturaleza intergubernamental con capacidad decisoria. Ellos son: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

El CMC es el órgano superior del Mercosur al que le compete la conducción política del proceso de integración, está integrado por los cancilleres y ministros de economía de los Estados partes y aprueba decisiones.

En el gráfico 1 se presenta el número de decisiones aprobadas por el Mercosur desde su constitución (un total de 919), siendo el 2016 uno de los años en que se aprobó un menor número de decisiones, lo que está asociado a la crisis de Venezuela ya comentada.

**Gráfico 1 – Número de decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común**  
(Período 1991 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.



En 2016 el máximo órgano del Mercosur aprobó un total de 10 decisiones, que casi en su totalidad tuvieron que ver con aspectos formales de la operativa del Mercosur, como lo referido a designaciones de funcionarios y aprobación de presupuestos. De las 10 decisiones publicadas, solo dos refieren a temas no vinculados con aspectos administrativos, caso de la decisión sobre las negociaciones con el EFTA y la instrucción que el CMC le hace al GMC, para que reglamente todos los aspectos operativos vinculados con el cese de derechos de Venezuela como Estado miembro del Mercosur.

Cabe recordar que todas las decisiones aprobadas en 2016 siguieron el mecanismo de incorporación inmediata previsto por el Mercosur (no deben ser incorporadas por tratarse de decisiones referidas a aspectos operativos), lo que evidencia el conflicto en cuanto a la aprobación de normas que enfrenta el proceso de integración y no refleja los avances alcanzados en el marco de la presidencia pro t mpore de Uruguay (dichas decisiones no pudieron ser aprobadas).

**Cuadro 1 – Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común en 2016**

Decisión 001/2016	DURACIÓN DEL MANDATO DEL DIRECTOR DE LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR
Decisión 002/2016	PRESUPUESTO DEL INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR PARA EL EJERCICIO 2017
Decisión 003/2016	PRESUPUESTO DEL INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS PARA EL EJERCICIO 2017
Decisión 004/2016	DESIGNACIÓN DE LA DIRECTORA DE LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR
Decisión 005/2016	DESIGNACIÓN DE LOS ÁRBITROS DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN
Decisión 006/2016	PRESUPUESTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR PARA EL EJERCICIO 2017 CRITERIOS DE CONTRIBUCIÓN DE LOS APORTES
Decisión 007/2016	PRESUPUESTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM) PARA EL EJERCICIO 2017
Decisión 008/2016	NEGOCIACIONES CON LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO
Decisión 009/2016	DESIGNACIÓN DEL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS
Decisión 010/2016	REGLAMENTACIÓN DE LOS ASPECTOS OPERATIVOS DERIVADOS DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.

## 5.  Es el Mercosur una unión aduanera?

Debido al incumplimiento de los objetivos originarios planteados por los tratados que constituyeron el Mercosur, en diferentes ámbitos suele ser habitual el debate de si el Mercosur es o no una unión aduanera. Esta precisión adquiere importancia desde el momento en que algunos actores alegan que es por ese instrumento que Uruguay no puede negociar acuerdos comerciales de forma unilateral.

### 5.1 Algunas definiciones

Previo a analizar las características del arancel externo común, considerado el componente principal de una unión aduanera, se atiende a algunas definiciones sobre esta instancia de integración. De acuerdo al Glosario de Términos de OMC, se está frente a una unión aduanera cuando “los integrantes aplican un arancel exterior común, como por ejemplo la Unión Europea”. Por su parte, el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), establece que “se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:

*i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y*

*ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos;*

En cuanto a la definición del propio Mercosur sobre lo que es una unión aduanera, cabe precisar que el Tratado de Asunción no hace referencia a dicho instrumento, sino que define lo que los miembros entienden como Mercado Común, que es el objetivo planteado por el artículo primero del mencionado tratado. Dicho artículo establece que “los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR).

Este Mercado Común implica:

*- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;*

*- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;*

- *La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;*
- *El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.*

Por otra parte, el preámbulo del Protocolo de Ouro Preto aprobado en 1994, sí hace mención específica a que el bloque ha “puesto en funcionamiento la unión aduanera”, término que desde esa fecha en adelante comenzó a ser utilizado ampliamente en la normativa regional (decisiones, resoluciones y directivas).

### *5.2 El Arancel Externo Común del Mercosur*

El Arancel Externo Común del Mercosur (AEC) fue aprobado en el año 1994 por la Decisión del CMC N°7/94, la que aceptó el proyecto presentado por el Grupo Técnico que trabajó en su constitución, el que luego fue confirmado por la Decisión CMC N°22/94. Inicialmente se aprobó una estructura arancelaria basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, adicionándole dos dígitos y aprobando la denominada Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). Se trató de un arancel con once niveles arancelarios entre un mínimo de 0% al 20%, con incrementos de dos puntos. Cabe recordar que tanto la decisión 7/94 como la 22/94 contemplaban las excepciones que siguen vigentes hasta el presente y que serán tratadas seguidamente.

Como puede observarse en el cuadro 2, el AEC del Mercosur difiere en su estructura al inicialmente aprobado en 1994, ya que hoy cuenta con 13 niveles, llega hasta un máximo del 35% (lo que implica quince puntos más que la estructura original) y ya no se incrementa de a dos puntos porcentuales.

**Cuadro 2 – Estructura del AEC del Mercosur**  
(En base al arancel de 2017)

% Arancel	Total de líneas	Participación
0	744	6,3%
2	1.985	16,7%
4	250	2,1%
6	292	2,5%
8	463	3,9%
10	1.480	12,4%
12	868	7,3%
14	2.397	20,2%
16	1.015	8,5%
18	997	8,4%
20	511	4,3%
26	442	3,7%
35	450	3,8%
<b>Total</b>	<b>11.894</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.

Los cambios al AEC iniciaron en 1997 cuando Brasil comenzó a sentir los impactos de la crisis asiática, propuesta que fue acompañada por Argentina con la reinstalación de la Tasa Estadística. Desde esa fecha, las subas al AEC y propuestas de aumentar el número de excepciones fue una práctica habitual en el Mercosur a través de la CCM, órgano encargado de negociar todo lo referido al AEC por solicitud de los Estados miembros. Las subas al arancel fueron acompañadas por otras medidas restrictivas al comercio, muchas de las cuales siguen hasta el presente impidiendo el libre flujo del comercio intrarregional. El resultado de las subas al AEC propuestas principalmente por los socios mayores, derivó en que cerca del 70% de los productos del Mercosur (a ocho dígitos de la nomenclatura) posean aranceles iguales o superiores al 10%, lo que supone un arancel muy elevado en términos internacionales. De hecho, cerca del 12% de los bienes supera tarifas del 20% en el Mercosur.

Seguidamente se presentan los productos mayormente protegidos por el Mercosur, que evidentemente reflejan principalmente la estructura productiva de Brasil (ver cuadro 3).

**Cuadro 3 – Niveles arancelarios máximos del Mercosur**

Nivel arancelario	Número de líneas	Sectores principales
35%	450	Materias textiles, vestimenta y calzado.
26%	442	Lana y textiles.
20%	511	Preparaciones en base a azúcar y chocolate, bebidas sin alcohol, vino, tabaco, manufacturas en base a cuero, calzado, máquinas eléctricas y mecánicas, autopartes, vehículos.

Fuente: elaboración propia en base a APC del Ministerio de Economía (Uruguay).

Uno de los puntos centrales para dar respuesta a si el Mercosur es o no una unión aduanera, tiene que ver con el nivel de excepciones permitidas en el AEC vigente y con si el Mercosur opera actualmente como una unión aduanera. Respecto al primer punto, considerando las excepciones al AEC del Mercosur presentadas en el cuadro 4, en cerca del 25% del arancel Uruguay no aplica la tarifa regional (cabe precisar que algunas líneas arancelarias se repiten en los diferentes regímenes), lo que implica que en dichos bienes posee un arancel que no coincide con el definido por el bloque. A este elevado porcentaje de desvío, se le debe adicionar otros regímenes nacionales aplicados por Uruguay, las importaciones en el marco del régimen de Admisión Temporal (las que no abonan el AEC siempre y cuando sean reexportadas) y las adquisiciones en el marco del TLC con México, que como es sabido es más profundo que los acuerdos que poseen Brasil y Argentina con el mencionado país.<sup>2</sup>

**Cuadro 4 – Excepciones al AEC del Mercosur**  
(Para Uruguay)

Régimen	Número de líneas
Textil y vestimenta	908
Sector azúcar y automotriz	674
Régimen de BK y BIT	1.137
Excepciones nacionales	225
Consolidado OMC	9
<b>Total</b>	<b>2.953</b>

Fuente: elaboración propia en base a APC del Ministerio de Economía (Uruguay).

<sup>2</sup> Si bien hay que descontar las duplicaciones de las importaciones realizadas en el marco de esos programas que ya se encuentran en regímenes excepcionales del Mercosur.

Por otro lado, desde el punto de vista operativo el Mercosur sigue siendo una zona de libre comercio, ya que posee un régimen de origen y no cuenta con libre circulación de bienes. De forma complementaria, si bien está aprobado, el bloque aún no posee un código aduanero vigente y tampoco cuenta con un régimen de defensa comercial común.

En síntesis, más allá de la existencia de un AEC aprobado desde el año 1994, su nivel de perforación así como la ausencia de otros requisitos que habitualmente cumplen las uniones aduaneras, evidencian que el Mercosur no alcanzó dicha instancia integracionista, siendo el único instrumento que justificaría seguir una política comercial común por parte de los miembros. Como resultado, es evidente que las restricciones presentadas por Brasil y Argentina respecto a la posibilidad de que Uruguay negocie acuerdos bilaterales, tienen que ver con aspectos políticos y no técnicos, ya que no existen argumentos sólidos para aseverar que el esquema de integración es una unión aduanera.

Debido a la dinámica que ha adquirido el comercio internacional y a las cada vez mayores desventajas arancelarias enfrentadas por Uruguay por el estancamiento de la agenda externa del Mercosur, este país debe reformular su pertenencia en el proceso de integración, reconociendo que el bloque es una zona de libre comercio pero con amplias posibilidades de ser perfeccionada, pero descartando definitivamente las metas que no fueron alcanzadas en más de 25 años de historia, como es el caso de la unión aduanera y del mercado común.