

# Informes sobre Integración Económica (ISIE)

Abril 2015 | N° 1



Departamento de Negocios Internacionales e Integración  
Facultad de Ciencias Empresariales

Av. 8 de Octubre 2738 | Tel: 2487 2717 int. 216 | [dnii@ucu.edu.uy](mailto:dnii@ucu.edu.uy) | [ucu.edu.uy](http://ucu.edu.uy)



Universidad  
Católica del  
Uruguay **30**  
años

# INFORMES SOBRE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (ISIE)

EL MERCOSUR, 24 AÑOS DESPUÉS

Nº1

Abril de 2015

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

El pasado 26 de marzo de 2015, se cumplieron 24 años de la firma del Tratado de Asunción que constituyó el MERCOSUR.

El primer **Informe Sobre Integración Económica (ISIE)** del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay, presenta el estado actual del MERCOSUR a partir de un análisis de su agenda interna y externa.

## **La agenda interna**

Debe reconocerse que la agenda interna del MERCOSUR muestra escaso dinamismo en los últimos años, con la excepción de algunos avances institucionales y del buen funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), instrumento de suma importancia para el bloque más allá de su todavía limitado alcance en clave presupuestal.

La realidad de la agenda interna del proceso de integración puede confirmarse con el solo repaso de las decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) del bloque, las cuales demuestran un escaso desarrollo en temas vinculados con la agenda económica y comercial. Por el contrario, casi la totalidad de las normas aprobadas en los últimos años refieren a temas institucionales o políticos. En efecto, tomando como referencia los resultados de las últimas Cumbres del MERCOSUR (el bloque se reúne cada seis meses en el país que posee la Presidencia Pro Témpore), la ponderación del perfil político por

---

<sup>1</sup> Director asociado 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)

sobre el económico y comercial se hace notoria, lo que termina identificando al proceso de integración con un foro de diálogo político.

Si bien no se pretende desconocer la importancia de los aspectos políticos en los procesos de integración, ya que es natural que todo proceso económico esté acompañado de importantes decisiones políticas, el desbalance hacia uno de los dos perfiles podría atentar contra el cumplimiento de los objetivos que justificaron en 1991 la creación del bloque, afectando como resultado la percepción que se tiene del instrumento como medio apropiado para alcanzar el desarrollo a partir de la integración regional.

Durante el año 2014 el CMC aprobó un total de 47 decisiones<sup>2</sup>, lo que es un número muy superior a las aprobadas en 2013 (18 decisiones), pero similar al promedio de normas sancionadas desde el año 2000 en adelante. Ahora bien, la diferencia se encuentra en el contenido de las mismas, el que confirma el estancamiento del bloque en la agenda económica - comercial y la profundización de su perfil político.

En ese sentido, sin contar las decisiones aprobadas en 2014 sobre el FOCEM (un total de seis normas), solo cuatro normas refirieron a la agenda interna del bloque en el área económica y comercial, como las vinculadas con el mecanismo de fortalecimiento productivo del MERCOSUR (Decisión CMC N°34/14), la prórroga de regímenes especiales de importación (Decisión CMC N°35/14), el Fondo MERCOSUR de garantías para micro, pequeñas y medianas empresas (Decisión CMC N°39/14) y el Programa marco de ciencia, tecnología e innovación del MERCOSUR para el período 2015 – 2019 (Decisión CMC N°44/14).

En 2013, solo dos normas podrían clasificarse en el área económica y comercial de la agenda interna del bloque, como es el caso de la referida al Fondo MERCOSUR de garantías para micro, pequeñas y medianas empresas (Decisión CMC N°08/13) y la aprobación de una decisión sobre el arancel externo común (Decisión CMC N°14/13).

---

<sup>2</sup> Los otros dos órganos con capacidad decisoria son el Grupo del Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En definitiva, las decisiones aprobadas en los dos últimos años no refieren a los temas de mayor importancia para el cumplimiento de los objetivos originarios del bloque, entre los cuales se pueden mencionar la superación de las barreras no arancelarias aplicadas por los socios, el perfeccionamiento de la unión aduanera, el avance hacia la conformación del mercado común, las negociaciones en el sector servicios, compras gubernamentales, inversiones, propiedad intelectual, normas ambientales, política de la competencia y coordinación macroeconómica entre otros. Cabe recordar, que gran parte de los capítulos de negociación comentados, sí son incorporados en los tratados de libre comercio negociados a nivel internacional, en las denominadas mega negociaciones, como así también en otros procesos de integración de la región como el caso de la Comunidad Andina.

Respecto a la integración productiva, en 2014 se aprobó un mecanismo de fortalecimiento productivo del MERCOSUR que tiene por objetivo promover el desarrollo de acciones integradas para el fortalecimiento de capacidades productivas conjuntas. Dicha promoción se destinará a los proyectos presentados por los Estados partes o instituciones del MERCOSUR, los que en caso de ser elegibles contarán con el apoyo del bloque para su desarrollo. Es deseable que el proceso avance en la integración productiva, para lo cual sería necesario generar incentivos que favorezcan la generación de nuevas corrientes comerciales en la región, las que se encuentran cada vez más debilitadas de acuerdo a la estadística reciente.

Las razones por las cuales el bloque no avanza en su agenda interna son multicausales y complejas de definir, pero encuentran una posible explicación en la voluntad política de los sucesivos gobiernos de los Estados miembros, especialmente en los de mayor importancia económica y comercial, siendo que éstos, deberían ejercer un papel de liderazgo que haga posible la plena instalación de la conciencia integracionista.

Cabe preguntarse si los miembros quieren perfeccionar la unión aduanera o avanzar hacia un mercado común, o si se está dispuesto a profundizar institucionalmente el bloque llevándolo hacia un sistema de normas supranacionales que permitan superar las diferencias nacionales a partir de la consagración del interés comunitario, o si se aprobarán normas comunitarias en temas sensibles para los miembros como es el caso de las inversiones, los regímenes especiales de promoción o las compras públicas, entre

otras. Luego de 24 años de conformado el MERCOSUR y atendiendo a los resultados objetivos tras el análisis de las normas aprobadas en los dos últimos años, la respuesta a la pregunta formulada parece evidente.

### **La agenda externa**

Replicando el análisis a partir del estudio de las normas aprobadas en los dos últimos años por el CMC, en el caso de la agenda externa la situación es bastante similar, pero con el agravante de que el dinamismo mostrado por otros países a nivel internacional (la última década fue indiscutiblemente el período de mayor integración económica a nivel internacional) coloca al MERCOSUR en una posición desventajosa frente a sus competidores directos, los que por el contrario muestran una actitud muy activa en la firma de acuerdos comerciales.

En 2014, tres decisiones refirieron a la agenda externa del bloque, con la suscripción de dos memorándum de entendimiento de comercio y cooperación económica con el Líbano y la República Tunecina (decisiones CMC N°42/14 y CMC N°43/14 respectivamente) y una norma sobre la participación del MERCOSUR como Observador en procesos de integración y organismos internacionales, en particular encomendando al Alto Representante del MERCOSUR a cumplir la función de representación del bloque (Decisión CMC N°19/14).

Por otra parte, en 2013 se identifican seis decisiones referidas a la agenda externa, caso de la Red de oficinas comerciales conjuntas del MERCOSUR (Decisión N°07/13), previendo que la primera se instale en un país africano, la suscripción de dos acuerdos marco con Guyana y Surinam (decisiones CMC N° 09/13 y CMC N°10/13 respectivamente), países con los cuales se plantea un diálogo político, un capítulo de cooperación y la posibilidad de avanzar en la firma de un acuerdo de complementación económica, término utilizado para los acuerdos negociados en el marco de la ALADI. Cabe recordar que Guyana y Surinam no integran la ALADI, pero sí la UNASUR. Al respecto de los dos mencionados Estados, las decisiones CMC N°12/13 y CMC N°13/13 otorgó a los mismos el carácter de Estados asociados al MERCOSUR. Por último, en 2013 también se aprobó la Decisión CMC N°15/13 que refiere a la participación del bloque en el Sistema de Integración Centroamericano en calidad de Observador.

Como se desprende de las normas recién mencionadas, el bloque no ha logrado suscribir acuerdos comerciales de importancia económica, ya que no posee tratados con Estados Unidos, la Unión Europea, ni tampoco con ninguna economía asiática (el acuerdo con India es muy limitado en términos de su cobertura y de preferencias fijas), región que ha mostrado el mayor dinamismo económico en los últimos 30 años. El bloque tampoco forma parte de las negociaciones de los Mega Acuerdos Comerciales, ámbitos donde se están reglando las normas de comercio para las próximas décadas. Sin pretender ingresar en el plano de las comparaciones, debe reconocerse que otras economías de la región como los miembros de la Alianza del Pacífico sí poseen acuerdos con Estados Unidos, la Unión Europea, han firmado o negocian con las economías de Asia Pacífico y en algunos casos integran las megas negociaciones comerciales como el TPP y la APEC.

En cuanto a las negociaciones en curso, el MERCOSUR negocia desde el año 1999 (inicio de las rondas técnicas) con la Unión Europea, pero sin alcanzar un acuerdo. Actualmente las negociaciones se encuentran nuevamente estancadas debido a las indefiniciones de las dos partes, lo que podría derivar en una nueva postergación de la firma del acuerdo. Respecto a Estados Unidos, al menos de forma conjunta (Uruguay buscó suscribir en dos oportunidades un tratado de libre comercio con Estados Unidos) no se negocia desde el fracaso del ALCA (Declaración de Mar del Plata en 2005)<sup>3</sup> y no se cuenta con ninguna negociación en curso con ningún país de Asia Pacífico.

Debe reconocerse que la agenda externa del MERCOSUR se encuentra principalmente relacionada con los intereses nacionales de Brasil y Argentina, que debido a sus características productivas y la importancia de su relación comercial bilateral, han seguido un modelo de apertura comercial muy limitado, con un enfoque proteccionista que no necesariamente acompañó los profundos cambios suscitados a nivel internacional. Al respecto, si bien aumenta de forma progresiva la presión de algunos actores regionales como por ejemplo la industria paulista -que visualiza y reconoce expresamente en sus documentos que Brasil se encuentra de espaldas a la integración económica internacional y de las cadenas globales de valor-, la importancia actual de las

---

<sup>3</sup> Si bien técnicamente se había descartado dicha opción algunos años antes.

agendas internas en Brasil y Argentina, indicarían que el dinamismo del bloque en su estrategia de inserción internacional mostrará pocos cambios en el corto y mediano plazo.

En el escenario actual, la única apuesta posible es un cierre de las negociaciones con la Unión Europea, lo que podría traer quiebres en el bloque dada la posibilidad de aceptar negociaciones diferenciales por la supuesta negativa de Argentina de suscribir un acuerdo con los países europeos.

Las dos economías pequeñas del MERCOSUR, pero especialmente Uruguay, han reclamado reiteradamente - pero sin una estrategia definida y consensuada - un mayor dinamismo en la agenda externa del bloque, incluso solicitando de forma expresa la posibilidad de negociar de forma diferenciada o independiente al resto de los miembros (se le permitió dicha posibilidad con México), lo que de una forma u otra ha sido tajantemente descartado por Brasil, que le otorga a la unidad comercial del bloque una importancia política (imagen internacional de su liderazgo regional) más que económica, ya que en los hechos, cualquier acuerdo comercial firmado por Uruguay tendría un bajo impacto económico y comercial para el MERCOSUR.

El más reciente impulso de Uruguay con respecto a la agenda externa tiene que ver con su solicitud de ser miembro Observador de la Alianza del Pacífico, un proceso de integración con el que dicho país se identifica al menos en lo que tiene que ver con la estrategia de inserción seguida por sus miembros, pero no solo. Cabe recordar que este último impulso de Uruguay respecto a la Alianza del Pacífico, provocó una inmediata reacción de Brasil a través del MERCOSUR, como ocurrió en el pasado con los intentos de negociar de forma bilateral con Estados Unidos.

En síntesis, la agenda externa del bloque se encuentra paralizada y la única negociación en curso de importancia económica corre el riesgo de volver a fracasar. Esta situación se da en momentos en que a nivel internacional se alcanzó el nivel de integración más profundo de la historia, con la firma de acuerdos de última generación que negocian disciplinas en las que el MERCOSUR no ha logrado sustantivos avances.

Los empresarios regionales poseen como resultado menos ventajas comparativas de acceso que sus competidores y los Estados miembros cada vez menos herramientas para la captación de inversiones y el desarrollo de nuevos negocios. Por otra parte, el desarrollo de comercio regional no cumplió con las expectativas, especialmente para el caso de las economías relativamente más pequeñas, ya que por contar con mercados internos reducidos, necesitan de un mercado regional ampliado (el mismo se alcanzó parcialmente por las restricciones no arancelarias e insuficiente avance en la aprobación de las normas para confeccionar la unión aduanera y el mercado común) y una política activa de inserción en mercados exteriores, la que está ausente en el caso del MERCOSUR.

### **Los próximos años**

Uno de los mayores desafíos que enfrenta el MERCOSUR en la agenda interna y externa tiene que ver con el reconocimiento de que el bloque no podrá alcanzar una unión aduanera, lo que no debería ser presentado como un fracaso, sino como una nueva oportunidad para los miembros.

Para no dar continuidad a las expectativas insatisfechas y generalizar la sensación de incumplimiento del proceso de integración, el bloque debe fortalecer la zona de libre comercio (un importante logro del MERCOSUR), respetando las preferencias ya negociadas y superando las trabas comerciales crecientes entre los miembros en pos de mejorar la calidad del comercio regional. Progresivamente, se podrá avanzar en la negociación de otras disciplinas comerciales, para lo cual deberá emerger un liderazgo regional.

Respecto a la unión aduanera, si bien cada cierto tiempo se muestran impulsos para perfeccionarla (el último en 2010 con la Cumbre de San Juan, Argentina), la realidad indica que la misma es un cúmulo de normas excepcionales que han convertido a la excepción en regla, lo que naturalmente desnaturaliza cualquier objetivo tendiente a conformar una verdadera unión aduanera. Implementar plenamente el arancel externo común y ajustar todas las normas complementarias y regímenes excepcionales para la conformación de una unión aduanera, parece no estar hoy al alcance de los miembros. Esta realidad hace necesaria la renegociación de algunos de los objetivos originarios del



MERCOSUR, especialmente el referido a la conformación de una unión aduanera, ya que este objetivo es el que impide (al menos ha sido la posición de Brasil) a los miembros contar con mayor independencia en su política comercial.

El MERCOSUR se debe un relanzamiento, pero no con mayores promesas de profundización y con la aprobación de planes de perfeccionamiento que luego son incumplidos o prorrogados de forma permanente, sino reconociendo la importancia de consolidar y mejorar lo ya acordado, y en funcionamiento, como es el caso de la zona de libre comercio, aprobando nuevos mecanismos de integración de corte más flexible e introduciendo a la agenda las nuevas disciplinas comerciales (en parte ha sido el modelo seguido por el sudeste asiático a través de la ASEAN) que posicionen adecuadamente a la región frente a las nuevas tendencias internacionales.

En definitiva, deberá reconocerse la imposibilidad de seguir entre los socios una política comercial común (objetivo que se dificulta aún más con el ingreso de nuevos miembros), como por ejemplo las negociaciones conjuntas con terceros Estados. El argumento de la unión aduanera como impedimento para permitir la independencia de la política comercial de los socios, ya no tiene cabida en las dinámicas actuales, en la que dado los resultados alcanzados por dicho instrumento, se hace necesario que cada Estado obtenga la libertad de posicionarse adecuadamente frente a los fenómenos globales, ya que el aislamiento comercial no parece ser una opción.

Respecto a la independencia comercial, algunos funcionarios gubernamentales de la región, así como algunos expertos, suelen plantear que los países pequeños se verían perjudicados si finalmente despliegan una política de inserción comercial de forma independiente (por no contar con peso negociador para captar la atención o defender los intereses). Este argumento, si bien encuentra algunos sustentos, no necesariamente se ajusta al nuevo contexto internacional con realidades geopolíticas y comerciales que nada tienen que ver con las de la década del noventa. También se plantea que cualquier renegociación de un acuerdo puede provocar retrocesos en los denominados patrimonios históricos (como por ejemplo las preferencias arancelarias ya obtenidas), posición que no se ajusta a las realidades económicas actuales, ni tampoco a la experiencia comparada.

El escenario actual del MERCOSUR luego de transcurridos 24 años de su fundación, sumado al nuevo contexto internacional y regional, llevan a que la decisión de contar con independencia en la toma de decisiones en la política comercial, es al menos para Uruguay, una de las políticas de mayor trascendencia para su desarrollo económico.

Dicha posibilidad no debe confundirse con estar a favor o en contra del MERCOSUR, ni con la habitual y tremenda simplificación de que la misma implica retirarse del bloque, o analizar la propuesta en el marco de contraposiciones con otros procesos de integración de la región. Tampoco debería desconocerse que el bloque debe seguir cumpliendo un papel de suma importancia para el desarrollo de la región en la aprobación de políticas regionales que favorezcan el desarrollo económico y comercial. Asimismo, es deseable que el MERCOSUR siga cumpliendo un papel en la concertación política y ciudadana de la región.

Por el contrario, la mencionada definición busca un **sinceramiento** de los miembros sobre el estado actual y alcance de los instrumentos comerciales (no políticos) negociados en la década del noventa, especialmente cuando los mismos restringen la estrategia de inserción externa de los países miembros. La postergación del reclamado proceso podría llevar al quiebre definitivo del espacio de integración, por lo que el debido tratamiento al tema fortalecerá al MERCOSUR y evitará que la sensación de insatisfacción se expanda al resto de la agenda, logrando el sentido de pertenencia hoy ausente en la región. Por cierto, no se cuenta con otros 24 años para tomar dichas definiciones.