

¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur*

*Is Mercosur an imperfect customs union? Conceptual and applied
analysis of the reality and the potential of the Southern Cone economic
integration*

*Est la Mercosur une union douanière imparfaite? Analyse conceptuelle
appliquée de la réalité et le potentiel de l'intégration économique du
Cône Sud*

Giovanny Cardona Montoya, PhD**
gcardona65@hotmail.com

**Economista, Especialista en Integración Regional,
Magister en Política y Economía Internacional y
Doctor en Ciencias Pedagógicas.
CEIPA, Business School,
Sabaneta – Colombia

Fecha de recepción: 17 de julio de 2013
Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2013

Este presente artículo se deriva un ejercicio de investigación que estudia el Regionalismo Abierto y sus
relaciones con el Sistema Multilateral de Comercio que guía la OMC. Esta investigación se realiza en la
Universidad Nacional de Rosario, Argentina, con el patrocinio de la Institución Universitaria CEIPA.

Resumen

El proceso de integración de las naciones del cono sur, Mercosur, es un proyecto que desde sus inicios evidenció un interés por consolidarse como un bloque regional importante, incluso, aspirando a lograr la connotación de Mercado Común. Sin embargo, su meta más evidente es la de conformar una Unión Aduanera, objetivo no alcanzado.

Este artículo, derivado de una investigación sobre Regionalismo Abierto y Sistema Multilateral de Comercio, propone una aproximación al nivel de integración registrado en el Mercosur, al tiempo que explora los motivos por los cuales se considera —según la literatura especializada como— una Unión Aduanera imperfecta, categoría que no tiene sentido en la teoría de la integración.

Palabras clave: Unión Aduanera, Mercosur, Integración Regional.

Abstract

The economic integration process of the Southern Cone nations, Mercosur, is a project that showed interest in consolidating itself as an important regional block, even aspiring to achieve the Common Market connotation. But its most obvious target, that of forming a customs union, has not been achieved.

This article, derived from a research on Open Regionalism and the Multilateral Trading System, proposes an approach to the integration level in Mercosur and it explores the reasons why this is considered an imperfect customs union, a category that has no meaning in the integration theory.

Keywords: Customs Union, Mercosur, Regional Integration.

Résumé

Le processus d'intégration des pays d'Amérique du Sud Mercosur est un projet que, depuis son début, a montré un intérêt pour se consolider en tant que bloc régional, Mercosur a même aspiré à atteindre la connotation du Marché commun. Cependant, son but plus évident, mais pas atteint, est de conformer une union douanière même si la littérature parle souvent de l'union douanière imparfaite du Mercosur.

Cet article, dérivé d'une recherche sur le régionalisme ouvert et le système commercial multilatéral, a l'intention de s'approcher au niveau d'approfondissement de l'intégration dans le Mercosur et les raisons qui peuvent justifier le soutien d'une union douanière imparfaite, une catégorie qui n'a pas de sens dans les théories d'intégration.

Mots-clés: Union Douanière, Mercosur, Intégration Régionale.

Introducción

El presente artículo se deriva de la investigación que el autor realiza sobre el Regionalismo Abierto y sus relaciones con el Sistema Multilateral de Comercio que guía la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el marco de dicha investigación se hace necesario clarificar el nivel de soberanía, o de funciones soberanas, que ejercen los organismos regionales, como consecuencia de los acuerdos entre estados.

Lo anterior implicar reconocer los diferentes tipos de Acuerdos Regionales de Comercio (ARC), ya que sus características jurídico-administrativas y económicas dan una idea del grado de soberanía que preservan los estados. En consecuencia, a partir del esquema creado por Balassa (1964) y de los aportes de Viner (1950), la reflexión sobre las Uniones Aduaneras (UA) como modelo cualitativamente diferente a las Zonas de Libre Comercio (ZLC), tiene un significado especial, ya que, como se explicará a lo largo del artículo, las UA conllevan la gestación de un ente supranacional que asume funciones, otrora estatales.

Si bien desde la perspectiva económica la profundización de los procesos de integración puede suscitar la evaluación de efectos de creación o desviación de comercio, una mirada jurídica llevaría el tema al plano de la relación soberanía-supranacionalidad. En consecuencia, la pregunta que nos permite extraer este componente de la investigación sobre Regionalismo Abierto y OMC, es la que tiene que ver con el ejercicio o renuncia de soberanía bajo un esquema de integración regional.

1. Metodología

Para abordar el objeto de estudio se realiza una investigación fundamentalmente cualitativa, pues se centra en el paradigma interpretativo, aspecto importante toda vez que se busca comprender la dinámica de las relaciones entre Estados en el Sistema Mundial de Comercio. El presente análisis se soporta en una triangulación de datos que confronta los resultados obtenidos de los reportes estadísticos, la revisión bibliográfica y las posturas de los expertos consultados. Para asegurar la confiabilidad de los datos se recurre a información secundaria, de organismos como la OMC, para entender la dinámica y convivencia de los diversos sistemas de comercio: multilateral y regionales.

Desde esta perspectiva, el método de análisis busca explicar las características del sistema mundial de comercio desde una revisión de la mutua afectación entre lo multilateral y lo regional. En el caso específico de la pregunta sobre el proceso de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur), se recurre a los fundamentos teóricos sobre las Uniones Aduaneras, los cuales pueden dar luces sobre el sentido práctico de una denominada “unión aduanera imperfecta”. Como complemento se revisan las cifras del comercio intra-suramericano, para hallar racionalidades que expliquen el verdadero interés de los países del cono sur en materia de integración.

Los datos estadísticos de la OMC y otras fuentes complementarias se cotejan con análisis de expertos, recurriendo tanto a fuentes secundarias como a la consulta directa, todo ello para poder fortalecer y contrastar las conclusiones preliminares derivadas de datos cuantitativos.

En el caso de las fuentes secundarias, se toman en cuenta investigaciones realizadas por expertos de la OMC, la CEPAL y otros organismos, los cuales dan cuenta de análisis profundos y elaborados sobre la evolución del Regionalismo Abierto en sus tres dimensiones: aperturas unilaterales de comercio, renovación de la integración regional y auge de TLC interregionales.

2. Los procesos de integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales

Los procesos regionales de integración pueden evaluarse desde diferentes perspectivas. Para la teoría de las relaciones internacionales, las posibilidades y la necesidad de llegar a acuerdos regionales se pueden interpretar tanto desde el realismo como desde el mismo positivismo. El idealismo, inspirado en Kant, reconoce en la cooperación, la integración y la negociación entre estados, los caminos seguros para unas relaciones de convivencia pacífica y de mutuo beneficio. En contravía de lo anterior, el realismo, inspirado en Hobbes, concibe las relaciones entre estados como de conflicto, no de solidaridad (Vieira Posada, 2005).

En otras palabras, mientras los liberales ven en la concertación racional un espacio para el bienestar compartido; los realistas se apoyan en una concepción pesimista de la naturaleza humana para explicar los motores de las relaciones interestatales (Vieira Posada, 2005), es decir, unas relaciones de balance de poder para evitar la confrontación directa a través de las armas.

Sin embargo, cuando la integración se observa desde los debates sobre federalismo y supranacionalidad, el tema no se reduce al binomio razón/poder. Conocer los grupos sociales o territorios (objetos) que se integran es una tarea clave para entender las barreras y las motivaciones para la integración. No es lo mismo una poderosa Alemania industrial, que una economía portuguesa poco desarrollada; igualmente, es diferente una España altamente descentralizada, al pequeño y concentrado Luxemburgo.

Las identidades que se unen tienen en su interior dinámicas e intereses que promueven o frenan un proceso integrador. En consecuencia, vamos a tomar este punto como referente para justificar la pregunta que nos hacemos: ¿cuál es la limitante del Mercosur para convertirse en una Unión Aduanera?

Es frecuente encontrar en funcionarios públicos y algunos académicos, la declaración de Unión Aduanera Imperfecta para hacer referencia al Mercosur. Sin embargo, técnicamente, desde el sentido que le dan el GATT (1947), la Comisión Europea (2008) o Balassa (1964), la calidad de “imperfección” en las uniones aduaneras no tiene sentido práctico. O sea, convertirse en una Unión Aduanera implica un cambio significativo para los estados, particularmente desde la dimensión de entes soberanos (Cardona, 2012). Por lo tanto, desde esta perspectiva, o se configura o no se configura una Unión Aduanera. No hay términos medios.

Ahora, si bien, desde una interpretación fundamentalmente económica y jurídica, las Uniones Aduaneras no se pueden gradar, es sensato pensar que insistir en la idea de reconocer la existencia de una Unión Aduanera Imperfecta responde a alguna racionalidad, probablemente no comercial, que la justifica. Por ende, el tema no se puede descartar de plano sin antes analizar estos posibles argumentos no económicos.

Por último, aunque haya alguna lógica que justifica este discurso —el de una Unión Aduanera Imperfecta—, también es válido preocuparse académicamente por la falta de resultados de este bloque, especialmente cuando se verifica que los compromisos adquiridos por los integrantes del Mercosur estaban e principio dirigidos a la consolidación de la Unión Aduanera. Incluso, la pretensión original buscaba acercarse a un Mercado Común (Laird, 1997). Es pertinente, en consecuencia, preguntarse también sobre la voluntad de los agentes, públicos y privados, de llevar a cabo los objetivos propuestos.

3. La categoría Unión Aduanera (UA):

Si retomamos los elementos fundantes del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) regido por la OMC, encontramos que un propósito de este sistema es eliminar o menguar los riesgos de desviación de comercio (Viner, 1950). O sea, un régimen universal de comercio, previsible, transparente y ausente de discriminaciones sería un ideal desde la perspectiva del equilibrio general de Walras.

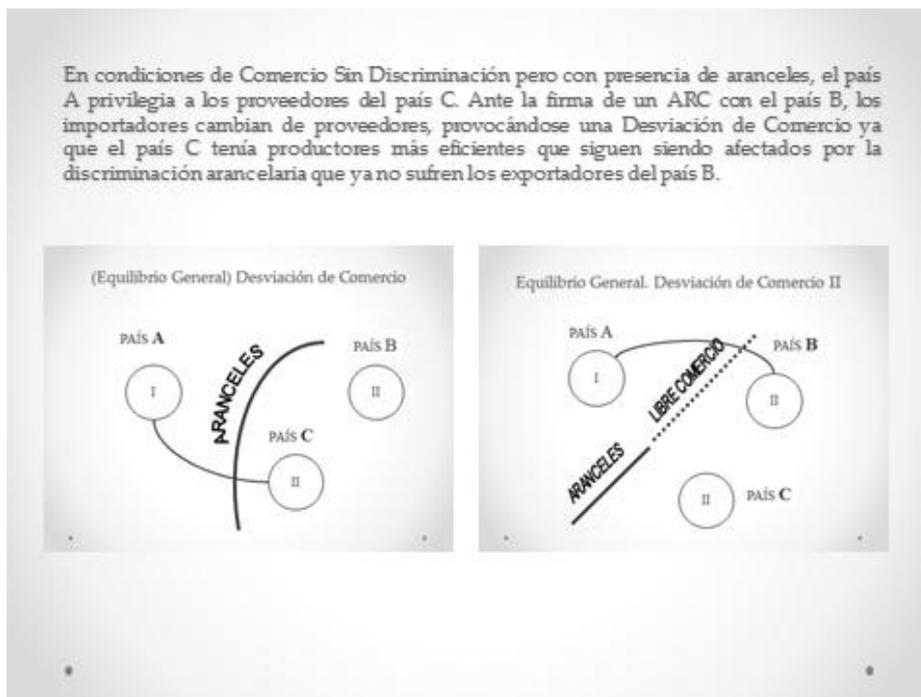
En ese contexto, la firma de Acuerdos Regionales de Comercio (ARC), al igual que las Zonas de Libre Comercio, van en contravía al principio de Comercio Sin Discriminación del SMC, en la medida en que pueden provocar efectos de desviación de comercio.

Sin embargo, las Uniones Aduaneras (perfectas) podrían asimilarse con una connotación diferente: consolidar un bloque de estas características elimina los efectos estáticos de desviación, ya que se consolida un único territorio aduanero que sustituye al plural de aduanas nacionales de los países signatarios del ARC. A partir del momento en que se consolida la UA, desaparecen los territorios aduaneros nacionales y las mercancías de terceros países, al ser nacionalizadas por alguna de sus fronteras, ingresan a un único territorio aduanero regional.

En consecuencia, desde la perspectiva del liberalismo económico, fundamentados en el modelo de Equilibrio General y en la teoría de los efectos estáticos de la integración (Viner, 1950). Aquello a lo que se denomina “Unión Aduanera Imperfecta” se asemeja más a una Zona de Libre Comercio por los efectos de desviación que puede producir.

En el caso del Mercosur no sólo persisten los territorios aduaneros nacionales, sino que se presentan casos en los que algunos gobiernos manifiestan interés en la búsqueda unilateral de TLC con Estados Unidos, como ha sido el caso de Uruguay (Maldonado, 2008). En otras palabras, no es evidente la voluntad de los estados integrantes del Mercosur de renunciar a las funciones soberanas aduaneras para consolidar un verdadero bloque regional.

Gráfica 1. El proceso de desviación de comercio ante la firma de un Acuerdo Regional de Comercio



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que la Unión Europea (UE) es el mejor referente de UA existente, podemos partir de las definiciones que esta provee para reconocer las características fundamentales que le dan a la Unión Aduanera una dimensión especial. Según la UE una Unión Aduanera implica:

- ausencia de derechos de aduana en las fronteras entre los países miembros del bloque (plena libertad en la circulación de mercancías al interior de la UA);
- derechos de aduanas comunes sobre las importaciones procedentes de fuera de la UE;
- normas de origen comunes para los productos importados de terceros países, y
- una definición común del valor en aduana.

El acuerdo sobre estos cuatro principios entre los seis países fundadores del bloque europeo (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) permitió completar la Unión Aduanera el primero de julio de 1968, año y medio antes de lo previsto en el Tratado de Roma (Comisión Europea, 2008).

Entonces, a partir de dicho año se gesta la legislación aduanera comunitaria, la cual le da vida jurídica a la Unión Aduanera como bloque. Todo esto llevó a que en 1992 se consolidara el Código Aduanero Comunitario, en el cual se establece:

- Aplicación uniforme del Arancel Externo Común en todo el territorio comunitario;
- Enfoque común de los regímenes de depósito aduanero;
- Facilitación de los movimientos de mercancías en “tránsito aduanero”;
- Creación de un documento único de administración aduanera.

En conclusión, consolidar una UA es un paso cualitativo, ya que los países que la conforman renuncian a su función soberana de administrar aduaneramente su comercio internacional, incluso, delegando en el nuevo y extendido territorio aduanero la función de negociar con terceros países (Cardona, 2012); ésto es algo que una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera Imperfecta no logran.

4. El Mercosur, ¿qué es?

El interés de los países del cono suramericano por consolidar una alianza aduanera es de vieja data. En 1941 se firma el Acuerdo de los países de río La Plata para conformar un bloque aduanero. Esta iniciativa brasileña no llegó a feliz término, debido a que el ataque japonés a Pearl Harbor insertó al Hemisferio Occidental en el teatro de la II Guerra Mundial. Sin embargo, para los líderes brasileños era claro que la América Latina tenía que ser algo más que “el patio trasero” de los Estados Unidos.

En la década siguiente, el presidente brasilero Juscelino Kubitschek lanzó la Operación Panamericana (1958), proponiendo redefinir las relaciones de Suramérica con la potencia del Norte. “Verifico que en Brasil —y creo que en los demás países del continente— maduró la conciencia de que no conviene más formar un mero conjunto coral, una retaguardia sin carácter, un simple fondo de cuadro” (Kubitschek 1958, citado por Moniz Bandiera, s.f.).

Pero, si nos trasladamos a tiempos más recientes, ya en 1997 la OMC visualizaba al Mercosur como un proyecto ambicioso que daba avances importantes de cara a convertirse en una Unión Aduanera.

Se han hecho considerables progresos en la consecución de una unión aduanera y se ha ido incluso más allá, a saber, hacia un mercado común (aunque no el modelo de mercado único de la Unión Europea), pero existen varias esferas en las que aún se pueden hacer progresos (Laird, 1997, p. 2).

La idea del Mercosur tiene su origen en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) firmado en 1985 entre Brasil y Argentina. Este esfuerzo posteriormente se consolidaría en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Para concretar estas ideas, en 1990 se firma el Acta de Buenos Aires que acelera los plazos para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Brasil y Argentina.

En 1991, Uruguay y Paraguay se adhieren a los logros que Brasil y Argentina habían alcanzado en materia de integración. Entonces, el 26 de marzo de dicho año se suscribe el Tratado de Asunción, dando origen al Mercosur. Posteriormente se firma el Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (ACE N° 18), en el marco de la Asociación latinoamericana de integración (ALADI), con lo cual se notificó a la OMC, al amparo de la Cláusula de Habilitación, acerca de la creación del Mercosur.

El Acuerdo de Montevideo de 1991 establece que el Mercosur permitirá

La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Como se puede ver, el proyecto original es bastante ambicioso, superando las características de una Unión Aduanera e incursionando en temas de Mercado Común y de Unión Económica. Sin embargo, dos décadas después, no se puede decir que el Mercosur haya logrado los objetivos propuestos más allá de la Zona de Libre Comercio, incluso con algunas excepciones.

Pero, a pesar del balance deficitario en materia de logros, se ha ido posicionando en el imaginario colectivo la idea de una Unión Aduanera Imperfecta. Sin embargo, como lo plantea Bouzas,

la idea de una unión aduanera “imperfecta” carece de utilidad práctica. Lo que importa para calificar un proceso de integración como una UA es determinar en qué medida avanza hacia la creación de un territorio aduanero unificado (...), lo cual no excluye las excepciones transitorias, los casos especiales o los cronogramas de convergencia. Del mismo modo que nadie dudaría de que la Argentina es un territorio aduanero unificado a pesar de que existan zonas francas (Bouzas, 2003).

Incluso, centrándonos sólo en una de las características de las UA, los esfuerzos por consolidar el Arancel Externo Común (AEC) han sido insuficientes. El AEC acordado en 1994 se ha perforado varias veces, incluso de modo unilateral. Igualmente, el Código Aduanero Común enfrenta miles de obstáculos para implementarse.

Según Bouzas, no se ha avanzado en materia de disciplinas comunes frente a terceros países y tampoco se logra una plena libre circulación de bienes. Todo lo anterior aunado a la mínima coordinación entre los países a la hora de negociar con terceros países (Bouzas, 2003). Una mayor evidencia de este último punto es el caso de Uruguay, país que ha manifestado la voluntad unilateral de buscar un TLC con los Estados Unidos (Maldonado, 2008).

En consecuencia, persiste la duda sobre el interés de promocionar al Mercosur como una Unión Aduanera Imperfecta. Como se ha explicado hasta este momento, las UA tienen un nivel de desarrollo de supranacionalidad que genera un efecto cualitativo significativo al crear un territorio aduanero local extendido (del tamaño de los países que lo integran); pero que, a la vez, sustituye a los territorios nacionales en las negociaciones con terceros países (inclusive en las rondas de la OMC). Es en este plano práctico de la generación de un ente supranacional regional que se instituye la diferencia entre las Zonas de Libre Comercio y las Uniones Aduaneras.

Sin embargo, como lo manifiesta Bouzas:

Por algún atributo mágico, las uniones aduaneras (aún las “imperfectas”) son concebidas como más “profundas” que las áreas de libre comercio. Basta examinar un poco la realidad para constatar que no es así. En efecto, el NAFTA no aspira a ser sino un área de libre comercio (...), pero no hay duda de que es mucho más “profundo” que el Mercosur (2003).

Pero, contrario a esta realidad, este autor encuentra en la idea de una Unión Aduanera “imperfecta” un motivo perverso: mantener “la ficción de que los miembros del Mercosur persiguen una política comercial común, mientras que al mismo tiempo han hecho todo lo posible para alejarse de ese objetivo” (Bouzas, 2003). En consecuencia, la pregunta que guía este trabajo no se debe centrar en el grado de perfección o imperfección de Mercosur como Unión Aduanera, sino en las políticas y estrategias que se llevan a cabo para profundizar la integración.

En este orden de ideas, al pretender encontrar elementos que permitan entender el grado de compromiso de los países integrantes del Mercosur con su proyecto de Mercado Común (por lo menos de Unión Aduanera) vale la pena recordar que es el Consejo del Mercado Común (CMC), el responsable de velar por el cumplimiento de los acuerdos del Mercosur.

Por un lado, el CMC es el responsable de “conducir la política del proceso de integración y de tomar decisiones para garantizar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos por el Tratado de Asunción”. De otro lado, es responsable de promover políticas y desarrollar las acciones necesarias para conformar el “Mercado Común”. Evidentemente, esta es una tarea pendiente.

Ahora, si tenemos en cuenta que el CMC está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados parte, y que, por lo tanto, las decisiones estratégicas se deben tomar por unanimidad, resulta evidente que la raíces de esta problemática, que frenan la profundización de la integración del Mercosur, se hallan en los intereses y voluntad de sus países integrantes.

5. ¿Se han fortalecido las relaciones comerciales intrarregionales en Mercosur?

Desde una perspectiva estrictamente económica, el éxito de un ARC se puede medir, entre otros indicadores, a través del fortalecimiento del comercio intrarregional. Un aumento de la interdependencia comercial permite asumir que las relaciones entre naciones integrantes de un bloque impactan positivamente el crecimiento económico y la generación de empleos. Tanto los efectos de creación como de desviación de comercio se traducen en fortalecimiento de las industrias regionales y expansión de sus mercados endógenos (regionales, en este caso).

En el caso del Mercosur la evidencia estadística no es favorable, ya que las exportaciones intrarregionales no han crecido de manera sostenida. Si bien se presentó un impulso positivo desde el año de la firma del Tratado de Montevideo, éste desfalleció a finales de la misma década. En cambio, en los últimos diez años del Mercosur las relaciones comerciales parecen hallarse estancadas con una interdependencia que apenas alcanza el 15%. Los mercados del resto del mundo representan el 85% de las exportaciones de los países del Mercosur (Quiroga, 2012).

En consecuencia, es claro que el Mercosur no es el principal mercado de exportaciones de sus integrantes, pero, a la vez, es evidente que la participación del mismo no es estable y, mucho menos, creciente.

Sin embargo, amerita confrontar el caso Mercosur con otras experiencias de regionalización para explorar si el tema tiene que ver con las particularidades del proyecto suramericano y sus integrantes, o si está asociado a los retos que enfrentan los diferentes proyectos de integración regional. Veamos, entonces, un paralelo con otros procesos de regionalización que existen en el mundo:

Tabla 1. Comercio Mundial Intrarregional y Extra-regional (2010)

Bloque Regional	Comercio Intrarregional (%)	Comercio Extra-regional (%)
Unión Europea	65	35
NAFTA	51	49
ASEAN	25	75
Mercosur	16	84
CAN	8	92
Exportaciones agrícolas de Europa	79	21

Fuente: cálculos propios basados en estadísticas de la OMC (2011).

La primera conclusión que se evidencia es que la integración europea ha llevado a este bloque a una fuerte interdependencia, a tal punto que 2/3 partes de las exportaciones de los países europeos van a los mercados comunitarios. Aunque la tabla no lo señala, no se puede olvidar que esta proporción no es igual para todos los países del bloque europeo.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), aunque en una menor magnitud, la situación se asemeja: México y Canadá tienen fuertes vínculos con el mercado de Estados Unidos. O sea, tanto la Unión Europea (UE), que es una Unión Aduanera plena y el NAFTA —zona de libre comercio— tienen un mayor comercio intrarregional que el Mercosur, aunque la interdependencia no es la misma para todos los países.

Si regresamos al plano subregional se puede destacar que el comercio intra-Mercosur es más significativo que aquel que se desarrolla entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En este punto hay que resaltar que la salida de Venezuela del grupo andino provocó una fuerte caída del comercio intra-bloque, ya que este país era el segundo mercado (país) destino de las exportaciones colombianas, y el intercambio entre estos países era el mayor de la CAN desde su creación (Garay, 2004; citado por Buitrago, 2007).

El ejemplo del comercio colombo-venezolano es un buen referente para evaluar el impacto comercial de los procesos de integración latinoamericanos. En la actualidad, el 85% de las exportaciones colombianas son *commodities*, lo que explica que su destino sea fundamentalmente Europa, Norteamérica y China (CNC, 2012). Sin embargo, por décadas, Venezuela llegó a ser el principal comprador de manufacturas colombianas, además de alimentos que no pueden exportarse a los protegidos mercados de los países industrializados (Garay, 2004). Incluso, según Buitrago, en 2005, la CAN llegó a ser destino del 20% de las exportaciones colombianas, mientras la Unión Europea sólo compraba el 14% (2007).

Si trasladamos este análisis al caso del Mercosur, encontramos situaciones antagónicas con respecto al peso del comercio intrarregional. Las exportaciones al interior del Mercosur crecieron de 20 mil millones en 1997 a 30 mil millones de dólares en 2009, hasta alcanzar los 50 mil millones en 2011. Pero, en términos porcentuales, el comportamiento ha sido bastante fluctuante: en 1997, el comercio intrazona alcanzaba el 25% del total de la región; en 2002 se acercó al 10%; luego pasó a recuperarse y colocarse actualmente cerca del 15% (Carciofi, 2012).

En el caso de Argentina, el comercio con Brasil creció en una dimensión similar, pero se destaca que las exportaciones a la CAN casi que se duplicaron en el mismo período, siendo especialmente notoria la participación del mercado venezolano, país que recientemente se retiró de la CAN y que es el nuevo integrante del Mercosur. También son significativos los mercados de Colombia y Perú, lo que muestra un potencial enorme al convenio de libre comercio CAN–Mercosur.

En el caso de Paraguay es evidente una mayor dependencia de su comercio intrarregional. Según el Observatorio de Economía Internacional (OBEI), lo que hay para destacar es que en los últimos 7 años Brasil ha crecido como destino de las exportaciones paraguayas, en detrimento de la participación argentina. En 2005, aquel país compraba a Paraguay 320 millones de dólares, cifra que para 2012 alcanzó los 1062 millones, representando más del 80% de las exportaciones paraguayas al Mercosur. Con Uruguay sucede algo similar, ya que el mercado brasileño representa el 72% de las ventas de la República Oriental (UPI, 2013). Contrario a lo anterior, las exportaciones de Paraguay a Argentina caen de 238 millones de dólares en 2005, a 111 millones en 2012.

Sin embargo, para una mejor comprensión del Mercosur y el potencial interés de sus integrantes por consolidar los objetivos trazados en el Tratado de Montevideo, es necesario reflexionar sobre la estructura exportadora e importadora de sus mercados. Para empezar, es necesario recordar que Brasil y Argentina representan el 98% del PIB regional, siendo el mercado brasileño responsable de casi 3/4 partes de dicha participación¹.

Si tomamos el caso de Brasil, encontramos que, aunque los países asiáticos son el principal destino de sus exportaciones, para 2009 el mercado latinoamericano ocupaba el segundo puesto de las exportaciones brasileñas, con la particularidad que más del 80% de las mismas fueron bienes manufacturados. Aunque América Latina sólo representa el 20% del total de las exportaciones de Brasil, es importante destacar que ninguna región tiene tanto peso en materia de exportaciones manufacturadas: Brasil vende a mercados como China, UE o EE.UU. fundamentalmente materias primas y bienes semi-manufacturados (Madrid, 2010).

En el plano global, las exportaciones de materias primas ascendieron en 2010 al 46% de las ventas brasileñas, mientras que las manufacturas alcanzaron el 49% en el mismo año. Del lado de las importaciones, las materias primas y los bienes intermedios representaron casi el 50% de las compras brasileñas. Al mismo tiempo, los bienes de capital representaron 22% y los combustibles cerca del 14%. Los bienes de consumo sólo alcanzaron el 18%. (Oficina Económica de la Embajada de España en Brasil, 2011).

¹ Cálculos propios siguiendo los datos del FMI para el año 2012.

Sin embargo, es de esperarse que la participación de la minería de extracción en las exportaciones brasileñas crezca en los próximos años, debido a los hallazgos de nuevos pozos petroleros. Ahora, aunque esto garantiza un mayor autoabastecimiento intrarregional, también es cierto que el aumento de la oferta interna de combustibles, asociada adicionalmente al ingreso de Venezuela al grupo, va a conllevar un aumento de las exportaciones extra-regionales.

El actual comercio exterior de Brasil tiene como principales socios a China, Argentina y Estados Unidos. Los norteamericanos han venido perdiendo importancia como destino de las ventas brasileñas; mientras que China se consolida como el primer mercado de las exportaciones brasileñas. La participación argentina en las ventas brasileñas supera el 9%, guarismo casi idéntico al de Estados Unidos. Después de estos mercados se encuentran naciones europeas, Japón y Chile. Es destacable que Brasil tiene una gran diversificación de mercados para sus exportaciones: China, primer lugar, apenas compra el 15% (Oficina Económica de la Embajada de España en Brasil, 2011), mientras que el Mercosur, como bloque, compra el 11%.

Con respecto al caso argentino, según el Ministerio de Economía de Argentina, la estructura exportadora de este país se mantuvo estable entre 1994 y 2007, con pequeños cambios a favor de los bienes manufacturados. Las exportaciones de bienes industriales crecieron del 28% al 31%, mientras la agroindustria se ha sostenido en un 35%. Se destaca que las exportaciones de bienes primarios hayan caído del 27 al 24% en el mismo período². Ahora, para entender la mayor o menor interdependencia de Argentina en el Mercosur y con el resto del mundo, es importante resaltar que entre 2000 y 2011, los productos primarios y las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) pasaron del 50% al 57% del total de la oferta exportadora argentina, las cuales tienen como destino principal a los mercados extra-regionales.

Se deben destacar dos elementos importantes para dimensionar la importancia del Mercosur como bloque para los productores argentinos. La primera es que el resto del mundo compra cerca del 74% de las exportaciones argentinas, mientras Mercosur, en 2011 fue destino del 26%. Ahora, si al Mercosur le sumamos el comercio con sus asociados de la CAN y Chile, entonces la participación del comercio regional supera el 35%³. A Brasil le sucede algo similar, ya que mientras Mercosur apenas supera el 10% del destino de sus exportaciones, con la CAN, Chile y Venezuela, este indicador supera el 18%⁴.

El segundo elemento a destacar es que para las exportaciones argentinas tienen tanto peso los mercados grandes andinos (Venezuela, Perú y Colombia), como el de Uruguay, que en 2011 le compró bienes por cerca de 2000 millones de dólares.

Por último, es necesario resaltar que para Uruguay el mercado andino no tiene una importancia significativa (incluso Venezuela o Chile), cosa que si sucede con las exportaciones argentinas y brasileñas. Por ende, la expansión del Mercosur hacia Venezuela y hacia los países

² Cálculos propios basados en los datos del Ministerio de Economía de Argentina (2008).

³ Cálculos propios basados en los datos del Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

⁴ Cálculos propios basados en los datos del Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

andinos asociados tiene mayor impacto para las grandes economías del Mercosur que para Uruguay y Paraguay.

Sin embargo, es claro que para Paraguay, Mercosur es el principal destino de sus exportaciones. Si a la región se incluyen Chile y Venezuela, el mercado regional superaría el 60% de sus exportaciones totales.

Algunas reflexiones finales, en lugar de conclusiones

Por su tamaño económico, Mercosur está llamado a ser uno de los grandes acuerdos comerciales del planeta. Incluso, la dinámica industrializadora de sus dos grandes socios (Brasil y Argentina) fortalece los postulados que afirman que el bloque del cono sur tiene condiciones para insertarse más fuertemente en los circuitos globales de comercio, a la vez que posee el peso para ser un negociador relevante en los foros multilaterales.

Sin embargo, a pesar que el Tratado de Montevideo señala que el Mercosur tiene ambiciones notorias en materia de integración, las relaciones entre sus integrantes no demuestran una mayor voluntad que la que hasta ahora se evidencia: una Zona de Libre Comercio. Entre las declaraciones de los signatarios y sus acciones hay una brecha que seguramente tiene explicaciones no sólo en la dimensión comercial, sino, incluso geopolítica. La crisis de las papeleras entre Uruguay y Argentina o la salida de Paraguay del bloque, a la vez que los socios, confirmaban el ingreso de Venezuela, evidencian fisuras importantes de fondo en la visión compartida de futuro que tiene el Mercosur. Ni siquiera la relativa afinidad ideológica de los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay, en la última década, ha sido suficiente para avanzar hacia la meta establecida: una Unión Aduanera Plena.

Probablemente la estructura diversa y el tamaño económico de los asociados, explique en parte los desacuerdos y las barreras que no permiten que Mercosur avance en su proyecto integracionista. Sin embargo, las cifras muestran que hay un gran potencial comercial intrarregional, ya que las economías grandes tienen una no desdeñable industria manufacturera, que necesita mercados y que difícilmente puede posicionar sus productos en las potencias de Europa y Norteamérica, máxime cuando éstas viven una de las crisis económicas más largas de su historia. El mercado regional extendido es una gran oportunidad para las manufacturas brasileñas y argentinas.

Por último, es necesario destacar que si bien la idea de una Unión Aduanera Imperfecta no reviste utilidad práctica, si puede evidenciar que la aspiración final sigue vigente. Consolidar una Unión Aduanera no sólo puede ser motor para el auge del comercio intrarregional, sino que crearía uno de los más grandes territorios aduaneros del planeta. Mercosur sería en la OMC un negociador de mayor talla, fortaleciendo las aspiraciones subregionales de un más libre comercio global de bienes agropecuarios, sector en el que tienen un gran potencial exportador las cuatro naciones fundantes del bloque y su nuevo integrante, Venezuela.

Referencias Bibliográficas

- Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). (1947). Artículo XXIV. [Recurso en línea disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_02_s.htm#articleXXIV (consultado el 12 de octubre de 2012)].
- Balassa, Bela. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. México: UTEHA.
- Buitrago Luibka. (2007). Colombia: contenido de trabajo de las exportaciones e importaciones. Bogotá: CRDI. [Recurso en línea disponible en: http://www.generoycomercio.org/areas/investigacion/colombia/Col-Contenido_trabajo.pdf (consultado el 10 de marzo de 2012)].
- Bouzas Roberto. (2003). Acerca de la cuatro falacias. *Revista TODAVÍA*, (5), en: [Recurso en línea disponible en: <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia21/5.bouzasnota.html> (Consultado el 17 de abril de 2013)].
- Carciofi, Ricardo. (2012). *Integración productiva en el Mercosur*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- Cardona, Giovanni. (2012, julio-septiembre). El Estado en el marco de los procesos de Integración Regional: ¿renuncia o ejercicio extendido de soberanía? *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Rosario; CERIR.
- Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Principales indicadores económicos. [Recurso en línea disponible en: <http://www.cei.gov.ar/node/26> (Consultado el 15 de abril de 2013)].
- Comisión Europea. (2008). 40 años de la Unión Aduanera. [Recurso en línea disponible en: http://ec.europa.eu/taxation_customs/40customs/customs_general_info/about/index_es.htm (Consultado el 22 de abril de 2013)].
- Consejo Nacional Privado de Competitividad. (2012). Informe de Competitividad 2011. Bogotá: CNC.
- Garay, Luis Jorge. (1998). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. *Biblioteca virtual del Banco de la República*. [Recurso en línea disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/256.htm> (Consultado el 2 de mayo de 2013)].
- Laird, Sam. (1997). Mercosur: objetivos y logros. Ginebra: OMC. [Recurso en línea disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/tp9702_s.htm (Consultado el 15 de marzo de 2013)].
- Madrid, A. O. (2010). Las exportaciones de Brasil a China. *Expansión.com política y economía*. [Recurso en línea disponible en: <http://www.expansion.com/2010/11/14/economia/1289771548.html>].

- Maldonado, Marcelo Gallardo. (octubre 31 de 2008). "Habrá TLC si el pueblo de Uruguay quiere" dice Estados Unidos *Portal digital de El país (Uruguay)*. [Recurso en línea disponible en: http://historico.elpais.com.uy/08/10/31/pnacio_378829.asp].
- Ministerio de Economía de Argentina. (2008). Exportaciones Argentinas. [Recurso en línea disponible en: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/35/Exportaciones_argentina_estructura_1994-2007.png].
- Moniz Bandeira, Luis Alberto. (s.f.). Brasil y las dos américas La onda. [Recurso en línea disponible en: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/201-300/252/B3.htm> (Consultado el 23 de abril de 2013)].
- Oficina Económica de la Embajada de España en Brasilia. (2011). Estructura económica de Brasil. [Recurso en línea disponible en: <http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4132306>].
- Organización Mundial de Comercio. (2011) *Perfiles arancelarios en el mundo 2011*. Ginebra: OMC.
- Quiroga, Anabella. (2012). Mercosur refuerza sus defensas y redefine sus alianzas, Buenos Aires. *Clarín*. [Recurso en línea disponible en: http://www.ieco.clarin.com/economia/Mercosur-refuerza-defensas-redefine-alianzas_0_623937811.html].
- United Press International (UPI). (2013). Exportaciones paraguayas se concentran en Brasil. [Recurso en línea disponible en: <http://espanol.upi.com/Economia/2013/05/03/Exportaciones-de-Paraguay-se-concentran-en-Brasil/UPI-31061367561700/>].
- Vieira Posada, Edgar. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales. *Papel Político* (18).
- Viner, Jacob. (1950). *Costum Union Issue*. Massachuset: MIT.