



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



MERCOSUR Y SU NUEVA POLÍTICA COMERCIAL: LA DIVERSIFICACIÓN COMO RESPUESTA A LAS AMENAZAS DEL PROTECCIONISMO

14 DE MARZO DE 2018

NOTA INFORMATIVA



Frente al creciente proteccionismo y amenazas comerciales que han surgido en diferentes partes del mundo, existen esquemas de integración regional que evocan un relevante mensaje sobre el alcance de la apertura de mercados, la integración económica y la cooperación internacional. Este es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los países que integran este bloque, en su conjunto, han mostrado un constante dinamismo interno y una creciente proyección en su vinculación al exterior mediante la firma de numerosos acuerdos comerciales y, durante los últimos años, mediante la reactivación de negociaciones comerciales que se encontraban suspendidas. Concretamente, se ha identificado una transformación relevante en la estrategia comercial internacional de diversificación de este bloque concebido originalmente bajo la premisa de un fortalecimiento interno.

MERCOSUR's commercial policy: diversification as an answer to protectionist threats

Facing protectionism and commercial threats that have arisen in different parts of the world, regional integration schemes evoke a relevant message about the range of market opening, economic integration and international cooperation. This is the case of the Southern Common Market (MERCOSUR), integrated in 1991 by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. These countries have shown a constant internal dynamism and an increasing projection in their connection abroad through the signing of numerous trade agreements and, during the last years, through the reactivation of trade negotiations that were suspended. Specially, a significant transformation has been identified in this group international commercial strategy, originally conceived under the premise of internal strengthening.

Introducción

En las últimas décadas, la economía mundial había experimentado un rápido crecimiento debido a la aceleración del comercio internacional, fruto de los avances tecnológicos y de un esfuerzo concentrado en reducir las barreras comerciales. Es un hecho demostrado que, para experimentar un crecimiento sostenido, la economía debe estar abierta al comercio y a la inversión con el resto del mundo¹ No obstante, en la actualidad, la promoción de políticas proteccionistas (principalmente con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos), han desencadenado dificultades económica e incertidumbre que afecta la manera en que se desarrolla la política comercial internacional.

A consecuencia de esto, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se ha mantenido alerta de la situación mostrando una creciente proyección en su vinculación al exterior. Esto mediante la firma de numerosos acuerdos comerciales y mediante la reactivación de otros que se mantenían estancados. La implementación de esta estrategia podría considerarse como un intento de transformar una política comercial históricamente volcada al interior (principalmente desde 2004, cuando la región contaba con Gobiernos principalmente socialistas) y expandir el potencial de la integración. Es importante señalar que un factor muy importante que ha motivado la expansión e impulso en las negociaciones del MERCOSUR es la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia argentina, y de Michel Temer a la brasileña. Ambos mandatarios han señalado su compromiso por dar un giro a la política comercial del bloque, derribar las barreras comerciales y dotar de dinamismo a la región.²

La presente Nota Informativa pretende analizar en primer lugar la conformación de esta zona económica, sus objetivos y la manera en que opera al interior. Posteriormente analiza su apertura comercial entre los países que la integran; y para finalizar, agrupa los acuerdos comerciales en vigor, suscritos con otros países y agrupaciones regionales; además de aquellos que se encuentran en proceso de negociación, haciendo un análisis a estos y a lo que se podría esperar en un futuro cercano.

Integración del MERCOSUR

Con la terminación de las dictaduras militares y a partir de la llegada al poder de los Presidentes Raúl Alfonsín, en Argentina y José Sarney, en Brasil, en los años 1983 y 1985 respectivamente, se comenzó a gestar la integración en el Cono Sur latinoamericano, tanto en el plano comercial como en el político y social. La recuperación de la democracia en ambos países permitió que sus vínculos políticos se afianzaran y que se lograra construir la base a partir de la cual el resto de la región comenzaría a dar forma a un proceso de integración más amplio.³

¹ Fondo Monetario Internacional, “La liberalización del comercio mundial y los países en desarrollo”, noviembre de 2001. Consultado el 07 de marzo de 2018 en: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/110801s.htm>

² Perfil, “Macri y Temer pidieron darle impulso “histórico” al Mercosur”, 01 de febrero de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2018 en: <http://www.perfil.com/politica/macri-con-temer-pidieron-darle-un-impulso-historico-al-mercosur.phtml>

³ Centro de Formación para la Integración Regional, “25 años de paz, democracia e integración regional”, enero de 2010. Consultado el 14 de marzo de 2018 en: <http://parlamentojuvenil.educ.ar/wp-content/uploads/2015/04/25-anios-de-Paz-Democracia-e-Integracion-Regional.pdf>

La firma en 1986 de un Protocolo de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República de Argentina y la República Federativa del Brasil, podría ser considerado como el primer antecedente para la integración del bloque. El acuerdo que buscaba integrar ambos territorios en un espacio común en función de los procedimientos y plazos establecidos mediante la remoción de obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios.⁴ A ese primer acuerdo se sumaron, luego, convenios bilaterales de cada uno de esos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance geográfico. Más tarde, en 1991, se concretó el nacimiento oficial del bloque mediante la firma del Tratado de Asunción por los entonces Presidentes de estos cuatro países (Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle, respectivamente) y posteriormente ratificado por los Parlamentos nacionales. De esta manera, la región otorgó una respuesta conjunta a las demandas de apertura e inserción competitiva al sistema internacional.⁵

Durante fases posteriores, se logró la incorporación de Venezuela en 2006 y Bolivia en 2015 siendo sus idiomas oficiales el español, el portugués y el guaraní. Cabe destacar que, Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático. En el caso de Bolivia, su ingreso se encuentra aún pendiente de la ratificación por parte del Congreso de Brasil, principalmente por las supuestas imperfecciones del régimen democrático boliviano, poniéndolo en desacuerdo con el Protocolo de Ushuaia y por la posible creación de obstáculos a la celebración de acuerdos entre el MERCOSUR y demás países y bloques regionales.

Dentro del MERCOSUR se han establecido múltiples acuerdos con países otorgándoles, el carácter de Estados Asociados, como es el caso de Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam; mismos que participan en actividades y reuniones del bloque y cuentan con determinadas preferencias comerciales con los Estados parte.

Es importante destacar que, aunque los miembros que integran el bloque colindan entre sí, son muy diferentes en sus variables macroeconómicas. Por ejemplo, Brasil es el país con mayor población y mayor Producto Interno Bruto (PIB); esto a diferencia de Uruguay que cuenta con apenas el 1.6% de población respecto a Brasil y de Paraguay que se encuentra en el último lugar del grupo por volumen de PIB con tan solo el 1.52% respecto al 'Gigante de América Latina'.⁶ En cuanto al bienestar de sus habitantes, los de Uruguay cuentan con mayor calidad de vida, mientras que, en Venezuela y Bolivia, que se encuentran en los niveles más bajos de la región.⁷

La democracia ha sido un aspecto de vital importancia para la integración regional. La integración económico-comercial, la firma de acuerdos de largo plazo y la coordinación de posiciones requieren un clima de confianza mutua y continuidad institucional, que sólo se genera en gobiernos

⁴ Canal Mercosur, "Tratado De Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil", 29 de noviembre de 1986. Consultado el 07 de marzo de 2018 en: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_integracion.htm

⁵ Lincoln Bizzozero, "El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia", *Universidad de la República*, Montevideo, Uruguay, 1998, p.5

⁶ Sobrenombre que se le da a Brasil.

⁷ Datos Macro, "Mercado Común del Sur", *Expansión*, 2018. Consultado el 12 de marzo de 2018 en: <https://www.datosmacro.com/paises/grupos/mercosur>

democráticos. Por tanto, desde los primeros acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, se menciona la consolidación de la democracia como un objetivo común, dejándolo en claro el compromiso que asumen los nuevos gobiernos con el fortalecimiento democrático de sus países. Este importante requisito se hizo explícito con la firma del Protocolo de Ushuaia, en 1998, que establece la cláusula democrática en el MERCOSUR. Es importante resaltar este aspecto, ya que el proceso de integración que se comenzó a gestar fue más allá de los acuerdos comerciales y económicos. Si bien el gran motor fue la integración de los sectores productivos de los Estados parte, se hizo con el trasfondo de valores comunes, como la consolidación de la región como Zona de Paz, la Democracia como forma de gobierno y una mejor inserción internacional de los países a partir de la integración.⁸ De ahí que, como se mencionó anteriormente, la República Bolivariana de Venezuela se encuentre suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte.

Desde el Tratado de Asunción, los Estados parte decidieron establecer los siguientes objetivos en conjunto:⁹

- 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 mercancías y de cualquier otra medida equivalente;
- 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 económicos-comerciales regionales e internacionales;
- Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte: 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 miembros;
- Compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Estos objetivos convierten a la integración en una Unión Económica, misma que se caracteriza por establecer tanto una Unión Aduanera como un Mercado Común. No se trata solo de la libre circulación de bienes o mercancías, sino de la circulación de los factores de la producción, es decir de bienes, personas, capitales y servicios. Este tipo de unión representa, por tanto, una estructura de ensamble de las economías que la integran mediante la creación de bases comunes para una competencia ordenada y para la organización nacional y óptima.¹⁰

En cuanto a la toma de decisiones, el MERCOSUR cuenta con tres órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, el cual conduce políticamente el proceso de

⁸ Centro de Formación para la Integración Regional, *op. cit.*

⁹ MERCOSUR, "Objetivos del MERCOSUR", sf. Consultado el 07 de marzo de 2018 en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6304/11/innova.front/objetivos-del-mercosur>

¹⁰ Jesús Paúl Gutiérrez, "Diccionario Económico", *Expansión*, sf. Consultado el 14 de marzo de 2018 en: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/union-economica.html>

integración; el Grupo Mercado Común (GMC), que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque y; la Comisión de Comercio (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial. Asistiendo a dichos órganos, existen más de 300 foros de negociación en las más diversas áreas, los cuales se integran por representantes de cada país miembro y promueven iniciativas para ser consideradas por los órganos decisorios.¹¹

Durante apenas la primera década, el MERCOSUR se convirtió en el mecanismo de integración más exitoso de América Latina y se le definió como el cuarto bloque comercial más importante del mundo.¹²

Apertura comercial

Desde sus inicios, el MERCOSUR propuso fundamentalmente la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Para ello se plantearon la eliminación de los derechos aduaneros, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial en relación con terceros países¹³. En cuanto a la política comercial internacional, el bloque ha firmado acuerdos de tipo comercial, político y de cooperación con una diversas naciones y organismos en los cinco continentes.

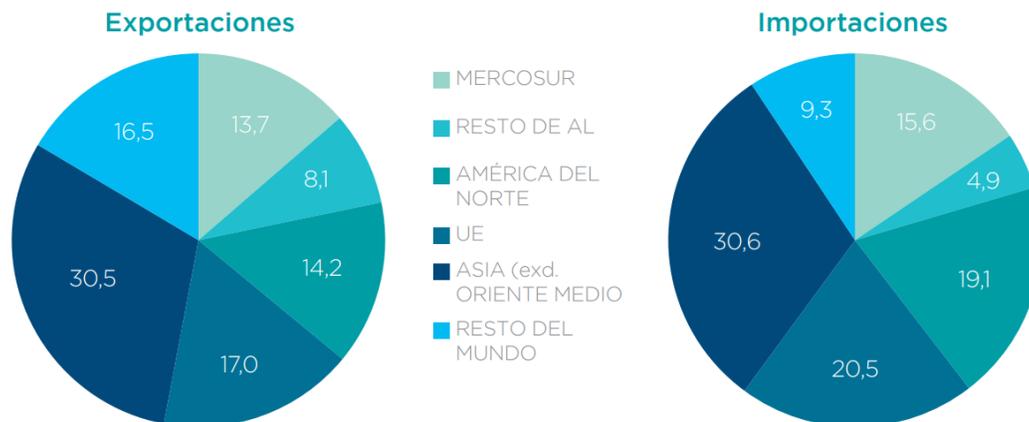
El gráfico 1 destaca la composición geográfica del MERCOSUR, indicando el porcentaje que se comercia al interior y al exterior del bloque.

¹¹ MERCOSUR, “Su Funcionamiento”, sf. Consultado el 07 de marzo de 2018 en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6500/11/innova.front/su-funcionamiento>

¹² Jorge Schvarzer, “El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar”, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 2001. Consultado el 06 de marzo de 2018 en: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/schvarzer.pdf>

¹³ MERCOSUR, “Tratado de Asunción”, *Real Academia Uruguaya*, 26 de marzo de 1991. Consultado el 05 de marzo de 2018 en: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>

Gráfico 1. Composición geográfica del comercio del MERCOSUR en porcentaje



Fuente: Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman, Carlos D'Elía, "Informe del MERCOSUR No. 22: Renovando la Integración", Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre 2017, p.36.

Comercio intrazona

Como sucede desde 2004, Brasil mantiene un resultado superavitario con todos sus socios del MERCOSUR, del mismo modo que Argentina con los otros integrantes del bloque. Es importante analizar la importancia relativa del mercado regional en cuanto al tamaño de los miembros; es decir, según datos de 2016, el MERCOSUR concentra más del 40% del comercio de Paraguay, cerca de 30% del de Uruguay, casi un cuarto del de Argentina y poco menos del 10% para el caso de Brasil.¹⁴

En cuanto a los principales productos que se comercian en la zona, destaca el sector automotriz, mismo que representa casi el 38% del intercambio entre Argentina y Brasil. Para 2016, se reportó una disminución de las exportaciones argentinas a Brasil en este sector (-20,6%) y a su vez, se observó un crecimiento en las importaciones brasileñas a Argentina en el mismo sector (+17,7%) lo que ha dado como resultado el déficit bilateral de la industria automotriz argentina. Esta contracción también se ha observado en otros sectores como el de hortalizas, polímeros y motores *diesel*. En el caso de Paraguay, las exportaciones presentan un alto grado de concentración, considerando que el 63% de las ventas de 2016 correspondieron a energía eléctrica. En el mismo sentido, algunos productos agropecuarios tuvieron un alto dinamismo, entre los que se incluyen los frijoles de soja, el maíz y la carne bovina. En el mismo sector agropecuario, se observó un incremento de las exportaciones de Uruguay en los lácteos, malta (cereal) y arroz.¹⁵

En el caso del comercio entre los Estados fundadores del MERCOSUR y su más reciente socio, Bolivia, se observó una fuerte caída en las importaciones y otra disminución (menor) en las exportaciones. En el primer caso, pasó de 4.028 millones de dólares a tan solo 2.095 millones de dólares (48,0%). En el caso de las exportaciones, el monto fue un 5,7% menor al de 2015. En este periodo, solo Uruguay incrementó sus ventas al mercado boliviano.¹⁶

¹⁴ Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman, Carlos D'Elía, "Informe del MERCOSUR No. 22: Renovando la Integración", Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre 2017, p.37.

¹⁵ *Idem*, p.40.

¹⁶ *Idem*, p.42

En cuanto al comercio de servicios, tras la caída ocasionada por los efectos de la crisis internacional de 2008-2009, las importaciones de estos sectores registraron un crecimiento sostenido hasta 2014. A partir de entonces, las importaciones presentaron una trayectoria descendente. A nivel sectorial, el déficit de servicios de Argentina se debe mayormente a los resultados negativos de las cuentas transporte y turismo, mientras que, en el caso de Brasil se trata de los de servicios vinculados al alquiler de equipamiento y, en menor medida, a los de turismo y transporte. Por el contrario, Uruguay presenta un superávit resultado del turismo.¹⁷

Inserción externa

En los últimos años, el MERCOSUR ha puesto en marcha un importante plan de trabajo con acciones diplomáticas definidas para reactivar algunas negociaciones comerciales que se encontraban en suspenso. Asimismo, ha buscado fortalecer las existentes apostando al libre comercio y al estrechamiento de la vinculación política y económica con diversos países con los que ya contaba con un vínculo. La tabla 1 muestra los acuerdos comerciales vigentes entre el MERCOSUR y diversos países y agrupaciones regionales. Asimismo, señala aquellos procesos de negociación que quedaron suspendidos y otros que se encuentran en proceso de negociación.

Tabla 1. Acuerdos comerciales vigentes, en proceso de negociación o suspendidos

ACUERDO COMERCIAL	PAÍSES QUE LO INTEGRAN	TIPO DE ACUERDO	ENTRADA EN VIGOR O SITUACIÓN ACTUAL
MERCOSUR-Bolivia.	MERCOSUR y Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica N° 36 (ACE 36)	28 de febrero de 1997
MERCOSUR-Canadá.	MERCOSUR y Canadá	Acuerdo Comercial Global.	En negociación
MERCOSUR-CARICOM	MERCOSUR y la Comunidad del Caribe (Antigua y Barbuda, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Granada, República Cooperativa de Guyana, República de Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago)	Acuerdo Comercial.	Suspendido desde 2005

¹⁷ *Ídem*, p.43

MERCOSUR-Chile	MERCOSUR y Chile	Acuerdo de Servicios.	1 de octubre de 1991
MERCOSUR-Comunidad Andina	Mercosur y Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)	Acuerdo de Complementación Económica N° 39	16 de agosto de 1999
	(Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)	Acuerdo de Complementación Económica N° 48	29 de junio de 2000.
MERCOSUR- CCG	MERCOSUR y Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) (Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos)	Acuerdo Marco de Cooperación Económica	Suspendido desde 2005
MERCOSUR- Corea del Sur	MERCOSUR y Corea del Sur	Acuerdo comercial	En negociación
MERCOSUR – EFTA (por sus siglas en inglés)	MERCOSUR y la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)	Tratado de Libre Comercio	En negociación
MERCOSUR-Egipto	MERCOSUR y Egipto.	Tratado de Libre Comercio	1° de septiembre de 2017
MERCOSUR- India	MERCOSUR e India	Acuerdo Preferencial del Comercio	25 de enero de 2004
MERCOSUR-Israel	MERCOSUR e Israel	Tratado de Libre Comercio	23 de diciembre de 2009 (entra en vigor para Uruguay e Israel) 15 de marzo de 2010 (Entrada en vigor para Brasil) 24 de marzo de 2010 (entrada en vigor para Paraguay)
MERCOSUR-Japón	MERCOSUR y Japón	Tratado de Libre Comercio	Próximo a iniciar negociaciones

MERCOSUR- México	MERCOSUR y México	El Acuerdo de Complementación Económica No.54 (ACE 54).	5 de enero de 2006
MERCOSUR-Panamá	MERCOSUR y Panamá	Acuerdo comercial	Suspendido desde 2005
MERCOSUR- Perú	MERCOSUR y Perú	Acuerdo de Complementación Económica No.58 (ACE 58)	25 de agosto de 2005
MERCOSUR- SACU	MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur (Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia)	Acuerdo preferencial de comercio	1 de abril de 2016
MERCOSUR- UE	MERCOSUR y la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia)	Tratado de Libre Comercio	En negociación

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos.

Nuevos acuerdos en proceso de negociación

Debido a las exigencias del entorno mundial, las propias dinámicas del acontecer regional y su transición a una política comercial mucho más abierta, el MERCOSUR ha optado por promover la construcción de espacios amplios y unificados de cooperación. Con esto en mente, ha optado por revivir acercamientos iniciados en décadas anteriores e impulsar un calendario activo de negociaciones con la intención de que, en un mundo con amenazas proteccionistas, se cuente con una amplia variedad de socios comerciales.

Además de ratificar la confianza de los socios y fomentar el intercambio intrazona, el Mercosur podría ser instrumento adecuado para reposicionarse, frente a las cambiantes condiciones del comercio mundial. En la agenda externa aparecen negociaciones con la Alianza del Pacífico, el postergado tratado de libre comercio con la Unión Europea, el inicio de negociaciones con Canadá, Japón, Corea del Sur, o la Asociación de Libre Comercio Europea.¹⁸ Siendo considerados los primeros dos como

¹⁸ Edgardo Segundo Acuña, “La nueva era del Mercosur que llega tras el populismo”, *La Nación*, 05 de marzo de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2018 en: <https://www.lanacion.com.ar/1989942-la-nueva-era-del-mercosur-que-llega-tras-el-populismo>

los más prioritarios. A continuación, se desarrollan los acuerdos que se encuentran en proceso de negociación:

MERCOSUR – Alianza del Pacífico

En el ámbito latinoamericano, se ha observado con claridad la intención del MERCOSUR por estrechar sus relaciones con la Alianza del Pacífico, agrupación que surge en 2011 como una iniciativa económica y de desarrollo de otras cuatro naciones latinoamericanas: Chile, Colombia, México y Perú¹⁹. Distintos factores de coyuntura internacional como la desaceleración del comercio mundial, las tensiones proteccionistas y las modificaciones en el balance político latinoamericano han impulsado la interacción entre los países que integran ambos bloques. Este acercamiento se materializó a partir de julio de 2014 cuando Chile impulsó una Reunión Ministerial para explorar mecanismos de convergencia entre ambos. A partir de entonces se han celebrado diversas reuniones y encuentros de alto nivel donde se ha dialogado sobre la integración regional y se han presentado planes de acción que incluyen aspectos arancelarios, reglas de origen, facilitación del comercio y participación empresarial. Durante la reunión celebrada en abril de 2017 en Buenos Aires, Argentina, el vínculo fue más lejos, pues se instruyó a las instancias ejecutivas (el Grupo Mercado Común (GMC), en el MERCOSUR, y el Grupo de Alto Nivel (GAN) de Alianza del Pacífico) a reunirse periódicamente para avanzar en diversos temas identificados por ambos mecanismos de integración. En este proceso se han observado logros concretos en regulaciones referidas al comercio, la inversión y la cooperación entre los países y se espera que a la brevedad se pueda concretar la firma de un acuerdo de integración entre ambos²⁰.

El mensaje que han dado los Cancilleres de países que conforman ambos bloques respecto a la concreción de esta unión, indica que, aunque el proceso avanza lento, se cuenta con la seguridad de que culminará pronto. “Esto es un hito importante en la integración latinoamericana, porque nos hemos comprometido a avanzar en un momento en que reina la incertidumbre a nivel internacional y se observan tensiones nacionalistas e incluso xenóforas. Por eso apostamos al multilateralismo y al comercio sustentado en reglas”, señaló Hernando Muñoz, entonces Ministro de Exteriores de Chile, país que ocupaba la Presidencia pro tempore de la Alianza del Pacífico cuando ambos bloques se reunieron en el Foro Económico Mundial sobre América Latina en Buenos Aires, Argentina.²¹

Un proceso de integración de características regionales es la mejor respuesta a los signos de los tiempos y a las exigencias del cambio estructural en pro de la igualdad en América Latina. La gradual convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR podría constituir un catalizador decisivo de ese proceso.²²

La integración final de todas las subregiones de América Latina y el Caribe constituiría la integración de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y, en gran medida, también lingüísticos. Entre los beneficios que se plasmarían por esta integración se

¹⁹ Rebeca Rodríguez Minor, “Alianza del Pacífico vs MERCOSUR: ¿Integración o exclusión regional?”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, mayo-agosto de 2016, p. 119

²⁰ Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman, Carlos D’Elía, *op. cit.* pp. 76-78

²¹ Federico Rivas Molina, “Mercosur y Alianza del Pacífico inician la integración contra el proteccionismo de Donald Trump”, *El País*, 07 de abril de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2018 en: https://elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076_975735.html

²² División de Comercio Internacional e Integración, *op. cit.*

encuentra la mayor escala del mercado ampliado y el aprovechamiento de las complementariedades nacionales. Una acción regional concertada permitiría también fortalecer la voz de América Latina y el Caribe en los principales foros de debate mundiales y en su interlocución con otros actores relevantes del sistema internacional.²³

En este contexto, la gradual convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR no sólo traería aparejados beneficios para sus países miembros, ella constituye una oportunidad histórica de avanzar hacia una integración de verdadero alcance regional. Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. En efecto, el comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado e intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes, y por ende crear relativamente más empleo, que el comercio con otras regiones. Por lo tanto, existe una relación directa entre una estrategia de crecimiento con igualdad y la profundización del espacio económico regional. Asimismo, un mercado regional integrado puede actuar como un factor de estímulo al crecimiento, al amortiguar los impactos asociados a un menor dinamismo económico en otras partes del mundo.²⁴

MERCOSUR – Unión Europea

Otro proceso de negociación que se encuentra en una etapa decisiva es el Tratado de Libre Comercio que se pretende celebrar con la Unión Europea, mismo que se encuentra en diálogos desde hace 18 años pero que ha recibido un impulso notable en los últimos meses. Desde 1995, las relaciones MERCOSUR-UE han sido guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación, firmado el 15 de diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1° de julio de 1999. El acuerdo comprende tres áreas: diálogo político; temas económicos y comerciales y; cooperación. El alcance y los objetivos del acuerdo se definieron en la primera ronda de negociaciones en abril de 2000; no obstante, después de haber hecho públicas sus ofertas de acceso a mercados y tras no llegar a un acuerdo, ambas partes pausaron la negociación en octubre de 2006, cuando se habían celebrado dieciséis rondas. El 4 de mayo de 2010 la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones. A partir de entonces, se han realizado rondas subsecuentes hasta que el 24 de febrero de 2014, en el marco de la VII Cumbre Brasil-Unión Europea, la entonces Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, afirmó que el MERCOSUR y la Unión Europea estaban cerca de alcanzar un acuerdo comercial.²⁵ No obstante, el proceso de negociación continuó con discordancias principalmente en la oferta de productos agrícolas, que posteriormente fueron calificados como “ultrasensibles”, por lo que no se consiguió un acuerdo.²⁶ El MERCOSUR solicita que la UE abra sus mercados al ingreso carne vacuna enfriada y congelada por 380,000 toneladas anuales, siendo Francia, Polonia e Irlanda los países que más se oponen temiendo perder posicionamiento en sus mercados por los productos sudamericanos, por lo que el bloque europeo

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad”, noviembre de 2014. Consultado el 14 de marzo de 2018 en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1

²⁴ *Ídem*

²⁵ Sistema de Información sobre Comercio Exterior, “MERCOSUR – Unión Europea”, *Organización de los Estados Americanos*, 10 de noviembre de 2017. Consultado el 12 de marzo de 2018 en: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp

²⁶ Francisco Jueguen, “La oferta agrícola volvió a frenar el acuerdo entre UE y Mercosur hasta el primer cuatrimestre de 2018”, *La Nación*, 13 de diciembre de 2017. Consultado el 12 de marzo de 2018 en: <https://www.lanacion.com.ar/2091139-la-oferta-agricola-volvio-a-frenar-el-acuerdo-entre-ue-y-mercosur-hasta-el-primer-cuatrimestre-de-2018>

ha ofrecido apenas 70,000 toneladas. También han surgido controversias por el bioetanol y otros biocombustibles.²⁷

En marzo de 2017 las partes intercambiaron peticiones de mejora. Del lado del MERCOSUR, los pedidos apuntaban a que la Unión Europea (UE) otorgara mayores concesiones en productos agropecuarios de la oferta exportable de sus miembros. Por parte de la UE, se orientaban a lograr la inclusión en la oferta de muchos bienes excluidos por el MERCOSUR, tales como productos de diferentes sectores industriales que el bloque sudamericano había colocado en la lista de “excepciones”. Después de rondas posteriores en donde se revisaron aspectos pendientes del acuerdo y se consolidaron capítulos únicos; se esperaba que durante las reuniones mantenidas en Buenos Aires entre el 10 y el 13 de diciembre del año pasado se firmara un acuerdo, en coincidencia con la 11° Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), no obstante, después de que se presentaran nuevas mejoras por parte del MERCOSUR en su oferta de comercio en cuestiones tales como derechos de propiedad intelectual y compras públicas, la UE no respondió satisfactoriamente a las propuestas, por lo que ambas partes decidieron que sería mejor continuar las negociaciones en 2018.²⁸ La última ronda se celebró en Asunción del 21 de febrero al 2 de marzo del año en curso; sin embargo, tampoco se logró un acuerdo entre las partes.

En el último año y medio se ha logrado un avance significativo en las casi dos décadas de negociaciones. Esto ocasionó que ambas partes enviaran mensajes en donde señalaban la posibilidad de concluir al fin el proceso, lo que ha ocasionado fuertes presiones de parte de los sectores productivos y empresariales. Otra motivación importante son las elecciones que se celebrarán este año tanto en Brasil como en Paraguay, por lo que se espera que el proceso pueda ser concluido antes de abril, con la intención de que no interfiera con el calendario electoral.²⁹

Aunque los Gobiernos se han mantenido optimistas en cuanto a la posibilidad de que el acuerdo sea completado, también se ha mostrado una aguerrida posición (principalmente del Gobierno uruguayo) en el que se reitera que el diálogo no concluirá hasta que su contraparte haga una oferta concreta principalmente referente a la cuota cárnica.³⁰

MERCOSUR – EFTA

Se encuentra también en proceso de negociación un Tratado de Libre Comercio entre el Mercado Común del Sur y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), grupo de países europeos que no integran la Unión Europea (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). La iniciativa, que se visualizaba como una opción para estrechar lazos con países desarrollados, nació en 2006 cuando se augurara el fracaso del TLC con la Unión Europea. Por lo que cuando se retomaron las negociaciones con este bloque, en 2010, disminuyó notablemente el interés de realizar progresos con el EFTA. No obstante, con el objetivo de revivir procesos de

²⁷ Paula López, “Con la disputa agrícola en el foco, Mercosur y UE avanzan hacia el libre comercio”, *El Cronista*, 03 de octubre de 2017. Consultado el 13 de marzo de 2018 en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Con-la-disputa-agricola-en-el-foco-Mercosur-y-UE-avanzan-hacia-el-libre-comercio-20171003-0033.html>

²⁸ Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman, Carlos D’Elía, *op. cit.* pp.87-89

²⁹ El Observador, “Mercosur volverá a negociar con la UE solo cuando mejore su oferta”, 10 de enero de 2018. Consultado el 13 de marzo de 2018 en: <https://www.elobservador.com.uy/mercotur-volvera-negociar-la-ue-solo-cuando-mejore-su-oferta-n1158021>

³⁰ *Ídem*

negociación que se encuentran suspendidos (principalmente debido a que en ese entonces el bloque tenía un modelo de integración con miras al desarrollo desde el interior y una política poco centrada al libre comercio), en 2017 se formalizó la primera reunión formal entre ambas integraciones. Las partes coinciden en que el acuerdo debe ser significativo, equilibrado y de beneficio mutuo, y que responda a las principales disposiciones de la OMC en la materia; por lo tanto han presentado los puntos centrales de la negociación que se agrupan en once capítulos: comercio de bienes; reglas de origen y cooperación aduanera; facilitación del comercio; defensa comercial; medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio; comercio de servicios; inversiones; derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas; compras públicas; políticas de competencia y; comercio y desarrollo sustentable, medio ambiente y condiciones laborales.³¹ La próxima ronda de negociación estaría programada para abril del año en curso, donde se prevé que ambos bloques intercambien ofertas de acceso a mercados de comercio de bienes.³²

MERCOSUR – Canadá

El primer acercamiento entre Canadá y el MERCOSUR se dio en 1998, cuando ambas partes firmaron el Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones. Posteriormente, en noviembre de 2004, durante una reunión bilateral, el entonces Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva y su homólogo canadiense Paul Martin, emitieron una declaración conjunta en la cual se establecía el compromiso de fomentar las relaciones comerciales mediante la negociación del acceso al mercado de bienes, servicios e inversión entre las partes. Los intentos de negociación quedaron suspendidos hasta el 12 de abril de 2017, cuando el MERCOSUR, con el propósito de reanudar los procesos suspendidos, mantuvieron una reunión técnica de trabajo reactivando las conversaciones sobre un posible acuerdo comercial entre ambas partes. El 9 de octubre del mismo año, se produjo una declaración conjunta en la que se asumía el compromiso de definir el ámbito de una posible negociación para un acuerdo bilateral.³³ El 23 de febrero del año en curso, Canadá anunció la conclusión positiva de conversaciones exploratorias sobre un acuerdo comercial global con MERCOSUR, acordando que las negociaciones iniciarían del 20 al 23 de marzo en la capital canadiense. Las negociaciones con Canadá abarcarán cuestiones tales como el acceso a los mercados de bienes y servicios, temas de trabajo, medio ambiente, comercio y género, micro, pequeñas y medianas empresas, entre otros.³⁴

MERCOSUR – Corea del Sur

Las relaciones de MERCOSUR con Corea comenzaron a intensificarse en el año 2004, cuando ambas partes coincidieron en la conveniencia de llevar a cabo un Estudio de Factibilidad para la celebración de un acuerdo de libre comercio. El estudio que fue presentado el año siguiente, señalaba ganancias potenciales de la puesta en vigencia de reglas comunes en materia de inversiones, tanto para el comercio de servicios como para la participación de empresas de origen

³¹ *Ídem*, pp. 94-97

³² Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "MERCOSUR-EFTA: Reunión de negociaciones en la Cancillería argentina", *República Argentina*, 18 de octubre de 2017. Consultado el 12 de marzo de 2018 en: <http://www.cancilleria.gob.ar/mercosur-efta-reunion-de-negociaciones-en-la-cancilleria-argentina>

³³ Sistema de Información sobre Comercio Exterior, "Canadá-MERCOSUR", *Organización de los Estados Americanos*, 09 de marzo de 2018. Consultado el 12 de marzo de 2018 en: http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_MER/CAN_MER_s.ASP

³⁴ *El Economista*, "Mercosur inicia pláticas sobre TLC con Canadá", 11 de marzo de 2018. Consultado el 12 de marzo de 2018 en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mercosur-inicia-platicas-sobre-TLC-con-Canada-20180311-0097.html>

coreano en las compras públicas de los miembros del MERCOSUR. La iniciativa quedó suspendida durante varios años hasta que a principios de 2017, las partes definieron los posibles contenidos de dicho acuerdo. La intención de iniciar un proceso de negociación fue acordada durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, en diciembre pasado. Las partes señalaron que la negociación cubriría el comercio de bienes, servicios; inversiones, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, facilitación de comercio y procedimientos aduaneros, comercio electrónico, comercio y desarrollo sustentable y, los aspectos institucionales y de solución de diferencias.³⁵

MERCOSUR – Japón

El diálogo entre el MERCOSUR y Japón se ha venido llevando a cabo desde hace casi 20 años bajo el título de “Diálogo para el Fortalecimiento de la Relación Económica y Comercial”. En este ámbito (pero en forma intermitente), se ha encontrado una diversidad de acciones de interés mutuo en el campo de las relaciones comerciales, la cooperación técnica, la promoción comercial, las inversiones, etc. Japón ha planteado su interés por tratar temas relacionados con las inversiones extranjeras, la propiedad intelectual, las restricciones a las exportaciones, el comercio de servicios y, en particular el comercio electrónico y los avances en materia de economía digital.³⁶

En mayo de 2017 las partes reafirmaron el interés mutuo por profundizar la relación y exploraron la posibilidad de dar pasos concretos hacia la negociación de un tratado de libre comercio. Con esto en la mira, el MERCOSUR y el país asiático confirmaron su intención de celebrar la primera ronda de negociaciones antes de que concluya el mes de marzo del año en curso.³⁷

Otras negociaciones

Además de las negociaciones antes señaladas, el MERCOSUR ha buscado mejorar algunos acuerdos que se encuentran vigentes. Este es el caso de la India, país con el que cuenta con un Acuerdo de Preferencias y cuya cobertura abarca casi mil posiciones arancelarias para las cuales se han otorgado diferentes niveles de preferencia. La mejora pretende enlistar unas 500 nuevas posiciones arancelarias para ser incluidas en el esquema de preferencias. Asimismo, se pretende ampliar la cobertura de las preferencias establecidas en el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), mismo que entró en vigor apenas el 1° de abril del 2016, por lo que se acordó una nueva reunión del Comité Administrativo que deberá realizarse durante este año.

³⁵ Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman, Carlos D'Elía, *op. cit.* p.100

³⁶ Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman, Carlos D'Elía, *op. cit.* pp.101

³⁷ NODAL, “El Mercosur comenzará a negociar en marzo un acuerdo de libre comercio con Japón”, 11 de enero de 2018. Consultado el 13 de marzo de 2018 en: <https://www.nodal.am/2018/01/mercosur-japon-acordaron-comenzar-marzo-las-tratativas-tlc/>

Consideraciones finales

En la última Cumbre de Jefe de Estado del MERCOSUR, celebrada en Mendoza, Argentina, en julio pasado, los Presidentes suscribieron un documento en el que plantearon desafíos futuros. Dentro de estos se incluye el fortalecimiento del comercio intrazona; impulsar las conversaciones sobre comercio electrónico; fortalecer el marco institucional para consolidarlo como herramienta de reducción de las asimetrías; desarrollar una agenda focalizada en facilitación del comercio, internacionalización e inserción en cadenas globales de valor; potenciar la competitividad exportadora mediante la disminución de costos productivos, logísticos y administrativos; avanzar en coherencia, convergencia y cooperación entre los miembros para facilitar el comercio y elevar la competitividad y; renovar la agenda del bloque adecuándola a las tendencias globales en conectividad, desarrollo de empresas, gobierno y ciudadanía digital³⁸. Se busca que estos desafíos formen parte esencial de los procesos de negociación que se encuentran en curso; puesto que el objetivo es que los acuerdos futuros cuenten con el mayor nivel de modernización y sean herramientas clave para obtener el máximo potencial en la vinculación internacional.

Los Presidentes de los países que integran el MERCOSUR, sobre todo el Presidente de Brasil, Michel Temer, y el de Argentina, Mauricio Macri, -quienes han ocupado la Presidencia Pro Témpore del bloque en el agitado proceso de fortalecimiento del libre mercado-, coinciden en que un bloque abierto al mundo es una herramienta esencial para enfrentar brotes proteccionistas y bajo esa premisa pretenden finalizar en corto plazo los acuerdos internacionales que se encuentran en proceso de negociación, así como eliminar las barreras a las que se enfrentan el comercio intrazona.

Según expertos, los esfuerzos por los que ha optado el MERCOSUR han demostrado su nuevo y elaborado pensamiento en torno a la importancia y las oportunidades que traerán los vínculos entre los países que conforman América Latina, así como la conveniencia de fortalecer posiciones como bloque en negociaciones con socios clave. Este es el caso del impulso en las negociaciones con la Unión Europea y todas las iniciativas orientadas a otros mercados externos, con los que se busca integrar una agenda moderna con miras a objetivos de largo plazo mutuamente beneficiosos.³⁹ Es claro que, con una vasta agenda de negociaciones, el MERCOSUR tiene prisa por mostrar algún éxito concreto en su política comercial internacional.

³⁸ *Ídem*, p.61.

³⁹ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, "Los futuros del MERCOSUR", *Banco Interamericano de Desarrollo*, marzo 2017, pp. 36-37



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión

Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración

Ana Paula Sandoval Motilla
Leticia Pérez Navarro (Servicio Social)

Marzo de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>