

LA POLÍTICA COMERCIAL DEL MERCOSUR: UN BREVE RECuento

Gabriela Hönnicke Antunes

Asesora de Asuntos Internacionales del Ministerio del
Medio Ambiente de Brasil

María Gabriela Basualdo

Directora de Relaciones Internacionales y Cooperación
Internacional en Corrientes, Argentina

Jeannette Valverde Chaves

Docente e investigadora en la Escuela de Relaciones
Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica

Resumen: Desde sus inicios, el MERCOSUR se propuso fundamentalmente la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; 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 países, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes y el compromiso de

armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

En la actualidad, el MERCOSUR se enfrenta a tres importantes desafíos: mejorar su proceso de toma de decisiones y su capacidad de implementar y hacer cumplir la legislación común, lograr el mercado común, y aumentar la participación de sus sociedades civiles en el proyecto regional de integración productiva.

Palabras clave: MERCOSUR, integración regional, comercio, obstáculos al comercio, política comercial.

Abstract: Since its inception the MERCOSUR was proposed mainly on the free movement of goods, services and factors of production between countries was planned for the elimination of customs duties, the establishment of a common external tariff and the adoption of a trade policy with respect to third countries, coordination of macroeconomic and sectoral policies between States Parties and the commitment to harmonize their legislation in relevant areas.

At present, MERCOSUR faces three major challenges: to improve their decision making process and ability to implement and enforce common law, to achieve the common market and increase the participation of civil societies in the regional project regional productive integration.

Keywords: MERCOSUR, regional integration, trade, trade barriers, trade policy.

Introducción

Desde sus inicios, el MERCOSUR se propuso fundamentalmente la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos

entre los países; 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 países, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Fue así como con el propósito de lograr una integración que respondiera al ritmo de cada economía y a los intereses de cada país, que los miembros del MERCOSUR acordaron un conjunto de directrices para que la puesta en práctica del Tratado de Asunción fuese más funcional para cada uno y se lograra cumplir con las metas acordadas. Como parte de los compromisos asumidos, los Estados miembros propusieron que los vínculos con el exterior se organizaran en torno a las ventajas competitivas que permitieran ampliar el potencial exportador basado en la dotación actual de los recursos. Sin embargo, su cumplimiento ha sido muy dispar, y 19 años después de su creación, los avances han sido muy modestos y los objetivos pactados en el Tratado de Asunción para la consecución de la integración productiva en el marco de un mercado común entre los Estados Partes no se han logrado a plenitud.

Desde 1996 era evidente que el MERCOSUR no estaba avanzando al ritmo esperado y estaba lejos de constituir un mercado común.

Lo anterior se produjo porque el libre acceso al mercado intrarregional era obstaculizado por diversas regulaciones nacionales, la adopción de políticas comerciales comunes como el arancel externo común eran muy incipientes, los temas sobre movilidad de factores de producción todavía, hasta esa fecha, no habían sido discutidos. Durante ese período, el denominador común fue un nivel de interdependencia económica notable entre los Estados miembros, producto de los vínculos comerciales intrarregionales que lograron expandirse de manera acelerada, al igual que la cooperación empresarial y los flujos de inversión tanto financiera como directa (Bouzas, 1996).

A partir de lo anteriormente indicado, el presente artículo tiene como propósito analizar, en primera instancia, algunos de los obstáculos más relevantes que ha enfrentado la integración comercial del MERCOSUR, así como los principales beneficios obtenidos por los Estados miembros en este proceso para posteriormente caracterizar la política comercial actual.

1. Principales obstáculos

Entre los principales obstáculos que enfrenta la integración comercial del MERCOSUR, se destacan los siguientes:

a. Fuerte presencia de divergencias en el establecimiento de la Tarifa o Arancel Externo Común

El MERCOSUR, al denominarse a sí mismo como una unión aduanera incompleta o imperfecta, requiere para su operatividad del establecimiento de un arancel externo común y de un sistema armonizado, en el cual se clasifica e identifica todo el universo de mercancías. Cada una de las mercancías identificadas tiene adjudicado un valor, expresado en porcentaje. Ese valor se denomina arancel y consiste en el impuesto que pagará cada mercancía al ingresar al MERCOSUR por cualesquiera de sus Estados Partes. En la reunión de presidentes de diciembre de 1992, se acordó que los aranceles se ubicarán entre el 0% y el 20%, con la posibilidad de que los países incluyeran excepciones al nivel acordado del Arancel Externo Común (AEC) en un plazo de seis años (Bouzas y Fanelli, 2002). El sistema armonizado del MERCOSUR entró en vigencia en 1995, mediante la decisión

del Consejo del Mercado Común No. 22/94, sin embargo, desde ese momento ha habido divergencias para su aplicación y más bien los Estados miembros aplican el doble cobro de aranceles. Esto se debe a que en la práctica este bloque comercial “opera como cuatro territorios aduaneros separados, en lugar de un territorio único, como debería ocurrir en una auténtica unión aduanera” (Informe del MERCOSUR No. 11, 2007: ii).

Lo anterior implica que cada vez que un bien cruce una frontera nacional debe pagar nuevamente el arancel de importación, lo que sin duda genera un problema de doble cobro del arancel externo común entre los socios. Este tema no es nuevo en el MERCOSUR, ya desde las reuniones presidenciales de Asunción en 1993, y en el Protocolo de Colonia de 1994, los desacuerdos eran más que evidentes por esa situación.

De manera particular, Brasil siempre se ha pronunciado por la tarifa externa común máxima de 35% en los sectores que considera estratégicos como informática, bienes de capital, telecomunicaciones, entre otros. Esta posición de Brasil ha encontrado una fuerte oposición por parte de Argentina y de Paraguay, que han esperado una mayor liberalización comercial. Argentina, por su parte, argumentaba desde 1993 que establecer una tarifa externa común contradecía uno de los

postulados de la libre convertibilidad, que establece que una profunda reforma en las tarifas arancelarias eliminaba todos los impuestos a las importaciones de los insumos y alimentos que no son producidos en el país y reducía las tarifas máximas de los productos finales e intermedios para un 22 y 11%, respectivamente (Banco do Brasil, 1997).

Según el informe del MERCOSUR No. 11 del 2007, en el año 2003 se elaboró una propuesta para abordar el tema de manera escalonada, considerando que durante la primera etapa se otorgaría el carácter de bienes originarios a los provenientes de los países fuera del bloque, cuyo arancel vigente fuese cero y también a los bienes que el bloque otorga un margen del 100% de preferencias para terceros países, y una segunda etapa en la cual se definiría un cronograma de inclusión gradual.

La primera etapa concluyó con la aprobación de la decisión No. 54/04 del Consejo del Mercado Común, de diciembre del 2004 y la decisión No. 37/05, de diciembre del 2005, tomada durante la celebración de la cumbre de Montevideo. Mediante esta decisión se creó un reglamento temporal para la circulación de algunos bienes que recibirían tratamiento de bien originario del MERCOSUR, tanto en lo relacionado con su circulación en el territorio de los Estados miembros como en su incorporación a los procesos productivos

a partir de enero del 2006, bajo la consideración de que el Consejo del MERCOSUR debía definir una lista positiva que incluyera los bienes que cumplían con los criterios establecidos.

Sobre la anterior lista positiva, el Consejo del MERCOSUR propuso un programa de trabajo para el período 2006, con el objetivo de cumplir con los mandatos establecidos en la anterior decisión, como el compromiso de que la libre circulación se aplicara plenamente para todos los bienes a más tardar en el año 2008, situación que tampoco se logró.

En lo que respecta al cumplimiento de la segunda etapa de la integración mediante la decisión del Consejo del Mercado Común No. 54/04, los países miembros definieron condiciones claves para el avance, sin embargo, hasta la fecha solamente se han logrado, la conexión en línea de los sistemas informáticos de las aduanas y la puesta en marcha de un sistema de información aduanal. El cumplimiento de las condiciones ha resultado bastante difícil de alcanzar, porque a pesar de que mediante las resoluciones del MERCOSUR, tales como la decisión CMC No. 35/05 y la decisión CMC No. 37/05, se han creado comisiones, grupos especiales y grupos ad hoc para elaborar textos de propuestas que puedan ser conocidas y discutidas en las sesiones del Grupo del MERCOSUR,

hasta la fecha no se han logrado avances significativos, dada la lentitud con la que opera el bloque.

La anterior situación se evidencia aún más porque aunque existen muy buenas intenciones que se traducen en documentos suscritos en cada reunión de trabajo y/o Cumbre del MERCOSUR, tal y como se señala en las resoluciones emitidas posterior a cada reunión de trabajo, no se definen plazos ni responsables para la aplicación de dichas resoluciones, lo que provoca que los temas se diluyan en las agendas internas y externas de cada país socio. En el caso del MERCOSUR, la decisión de negociar el AEC le corresponde al Consejo del Mercado Común, lo cual favorece que los acuerdos comerciales que contengan preferencias arancelarias puedan ser modificados en cualquier momento por consenso en el propio Consejo, lo cual implica también que la toma de decisiones dependa de la buena voluntad de los socios.

Para finales del 2008, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de Uruguay y Argentina, que ocuparon la presidencia pro t mpore del bloque en cada uno de los semestres del año, respectivamente, solo se logró mediante la decisión CMC No. 01/08, detallar las especificaciones técnicas de

la infraestructura informática para el sistema de intercambio de informaciones de registros aduaneros, sistema INDIRA, el cual, según esta decisión del Consejo, se encuentra operando en Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Además, a través de la decisión CMC No. 02/08 se definieron los procedimientos para dirimir discrepancias técnicas en materia de valoración aduanera.

b. No existen mecanismos para la coordinación cambiaria

De acuerdo con el autor José María Fanelli (2001), la coordinación cambiaria entre los países es un elemento indispensable para mejorar el intercambio comercial, evitar los obstáculos al comercio y eventualmente eliminar o al menos disminuir la corrupción y establecer precios de mercado más competitivos entre los socios del MERCOSUR.

Si bien en los diferentes instrumentos jurídicos del MERCOSUR, como por ejemplo en el Tratado de Asunción, en el Acta de Ushuaia de 1998, en la reunión presidencial de 1999, o en la cumbre de Florianópolis de 2001, se definieron metas para la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública, y se insistió en la necesidad de la coordinación de políticas entre los socios para definir mecanismos de información e incentivos para la construcción de la unión aduanera, la

disciplina fiscal, la inversión y la estandarización de indicadores, estas no se cumplen porque no hay un carácter vinculante en dichas decisiones, sino que su cumplimiento depende de la voluntad política y de las condiciones individuales de cada socio.

Allende a eso, entre los socios de este bloque regional aún no existen mecanismos de coordinación a pesar de que las condiciones comerciales los requieren. En este sentido, sin duda alguna, las abruptas modificaciones en las tasas de cambio de manera unilateral afectan la competitividad en la producción y, consecuentemente, en el intercambio entre los socios, lo que provoca desequilibrios comerciales sobre todo en los países más pequeños y en los sectores más frágiles de la economía.

Como ejemplo de lo anterior, en Argentina, desde la creación del MERCOSUR en 1991 hasta el 2005, la coordinación cambiaria con sus socios fue inexistente, puesto que las deudas, los contratos, las aplicaciones financieras y las tarifas de servicios públicos privatizados eran determinados de manera unilateral en dólares norteamericanos (\$US).

Por su parte, en Brasil, a partir de la crisis financiera que sufrió el país, en enero de 1999, se fortaleció un régimen de fluctuación cambiaria, con intervenciones esporádicas del Banco Central pautadas en cumplimiento del

programa de metas inflacionarias anuales. Para tales efectos, la política cambiaria estuvo orientada a promover la estabilización de la inflación, razón por la cual se vio afectada la coordinación con los otros socios (Markwald, 1999).

La situación descrita antes afectó forzosamente el avance del MERCOSUR y provocó que los gobiernos adoptaran políticas más restrictivas en la formulación de su política económica interna y en el intercambio comercial. Sin duda alguna, las crisis financieras conllevaron una restricción económica significativa por parte de los Estados, no solamente los involucrados en la crisis sino también los países vecinos preocupados por los efectos de esas crisis.

c. No hay libre tránsito de bienes entre los socios

A pesar de los esfuerzos realizados, aún no existe libre tránsito para el intercambio de bienes entre los socios, solo los productos considerados originarios, es decir, aquellos que cumplen con los requisitos establecidos por las normas de origen del MERCOSUR, pueden circular libremente dentro del territorio del bloque. Las demás mercancías deben volver a pagar el arancel de importación al cruzar otra frontera nacional.

El incremento en el crecimiento comercial de los países tanto con los socios del MERCOSUR como con

terceros mercados puso en evidencia aun más que todavía hay problemas de carácter administrativo/aduanero, tales como la falta de armonización, debido a que las mercancías enfrentan controles aduanales de carácter fitosanitarios diferentes en cada país, procedimientos legales no homogéneos, barreras arancelarias y no arancelarias que desincentivan el intercambio, procedimientos y horarios de las aduanas diferentes en cada nación, controles en las fronteras, limitaciones de personal y de recursos físicos adecuados, existencia de una gran variedad de trámites y documentaciones necesarios para traspasar los pasos fronterizos (Machado Mesquita, 1999).

Adicionalmente, la profundización de la integración comercial también enfrenta bemoles producto de las tendencias divergentes en los modelos económicos que practican cada uno de los países socios del MERCOSUR, y, en consecuencia, en las estrategias y prioridades de inserción internacional de cada miembro. En gran medida, esta situación se agudizó porque la agenda externa del bloque ha estado fuertemente concentrada en las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, y no tanto hacia adentro, por lo que sin duda alguna, esas condiciones contribuyen para que el MERCOSUR no logre el grado de integración deseado.

d. Los países presentan niveles muy diferentes de competitividad

La competitividad es un elemento fundamental para lograr beneficios en el marco de la integración, de manera que los países puedan, a través del intercambio comercial, abastecerse de aquellos bienes que producen en condiciones menos favorables que su competencia y en contraposición exportar la producción que genera de manera competitiva. Uno de los instrumentos de política pública que incide sobre el desempeño económico de los países es la existencia de subsidios y regímenes de ayudas estatales.

En el caso del MERCOSUR, dichas ayudas son diferentes entre los países socios, lo que afecta las condiciones de competitividad en el ámbito subregional.

e. Disímiles niveles de intercambio comercial:

Desde la entrada en vigencia del MERCOSUR, el intercambio comercial se puede resumir en las siguientes etapas:

a) La primera se extendió desde 1991 hasta 1998 con un crecimiento gradual de intercambio comercial, como consecuencia de una expansión macroeconómica ,principalmente de los dos socios

mayoritarios más grandes del bloque (Argentina y Brasil) por el proceso de integración que favoreció la ampliación de los mercados y propició el aumento del comercio intraindustrial, generando ganancias para los actores productivos sobre todo de esos dos socios.

b) La segunda etapa estuvo marcada por las recurrentes crisis económicas en el escenario regional y su consecuente impacto negativo sobre el intercambio comercial. "A partir de 1998 y hasta el 2002 se observó una mayor volatilidad de los flujos comerciales, consecuencia inevitable de la apreciación cambiaria y del excesivo endeudamiento de los países" (Sica, 2004: 20-21).

c) La otra etapa que va del año 2003 al 2006 se caracterizó por el crecimiento sostenido y una mayor presencia de los bienes regionales en el mercado internacional. No así en el intercambio intrazona, el cual durante el 2005 se deterioró en todos los países del MERCOSUR, con excepción de Argentina. Llama la atención que en los casos concretos de Brasil y Paraguay, el índice de intercambio comercial se ubicó en el más bajo de la década (Informe del MERCOSUR Nº11, 2007).

d) La cuarta etapa se empezó a gestar en el 2006-2007 y se caracteriza por un mayor incremento en la demanda interna y una apreciación de los precios

de los bienes básicos producidos en la región. Esta etapa fue muy significativa para los socios del MERCOSUR, porque individualmente todos los países tuvieron un crecimiento del PIB importante.

Durante el año 2009 dio inicio una nueva etapa que eventualmente podría no mostrar cifras tan positivas, debido a que como se ha indicado en páginas anteriores, en el segundo semestre del 2008, todo el año 2009 y el 2010, el escenario internacional ha estado afectado por una crisis económica y financiera que ha incidido profundamente en todas las economías del orbe, situación que evidencia que la economía global, como un todo, está entrando en un largo proceso de profunda metamorfosis.

Al mismo tiempo es importante mencionar que a pesar de los ciclos comerciales que el MERCOSUR ha intentado fortalecer, en el plano económico, el bloque no ha logrado el libre tránsito de bienes entre los socios y coexisten aún obstáculos que debieron ser superados a lo largo de los años.

f. Fuerte presencia de barreras no arancelarias

A pesar de que en los artículos 1 y 2 del anexo I del Tratado de Asunción, se establece el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de eliminar las barreras no arancelarias, hasta la fecha aún persisten.

Desde mediados de 1990, el principal obstáculo al acceso a mercados son las restricciones o barreras no arancelarias, porque han sido utilizadas con mayor frecuencia como mecanismo de protección, debido a que pueden tomar diversas formas como cuotas, restricciones voluntarias, normas técnicas, licencias, entre otras. Pueden ser formales y no formales, en el sentido en que aparecen sin un respaldo legal.

En el caso concreto del MERCOSUR, a pesar de que el artículo 5 en sus incisos a y b del Tratado de Asunción de 1991, establece claramente la necesidad de la disminución del arancel intrazona y la coordinación de políticas macroeconómicas, de acuerdo con el profesor Joao Bosco Machado Mesquita, entre las barreras no arancelarias que afrontan los países del MERCOSUR, se destacan los controles sanitarios diferenciados, las trabas burocráticas y físicas en el desarrollo de los flujos comerciales, los trámites aduaneros engorrosos, como por ejemplo, congestionamientos en las fronteras que generan demoras en la liberación de las cargas, los horarios en las aduanas no coinciden y son muy particulares en cada país, faltan laboratorios de inspección sanitaria, procedimientos legales no armonizados, barreras arancelarias heterogéneas, problemas

relacionados con la falta de personal y de infraestructura, lo que impide avanzar con la integración productiva y comercial (Machado, 1999).

g. No hay integración productiva

Como consecuencia de lo anotado anteriormente, el factor más crítico del MERCOSUR es que 19 años después de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, no hay integración productiva.

Desde su fundación, uno de los objetivos prioritarios del MERCOSUR ha sido la integración productiva y la conformación y consolidación del bloque como unión aduanera, lo cual implica la administración subregional de las políticas comerciales, la adopción de medidas comunes entre los socios, incluyendo valores democráticos y defensa de libertades fundamentales como los derechos humanos, la seguridad, la lucha para disminuir la pobreza y el desarrollo económico y social de manera equitativa. Sin embargo, hasta la fecha lo anterior no se ha logrado y el MERCOSUR es hoy una zona de libre comercio que aspira a convertirse en una unión aduanera, pero que se denomina a sí mismo mercado común. Si se revisan detenidamente los alcances de cada etapa de la integración se vislumbra que el bloque

es principalmente una instancia política, que ha logrado algún avance en el intercambio comercial.

El esfuerzo de Argentina se concretó en junio del 2008, cuando mediante decisión CMC No. 12/08 se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIPM).

2. Beneficios de la integración comercial regional

Según Andrea Barradas (2007), el actual modelo económico de libre comercio se sustenta por el intercambio entre países y ha provocado la adopción de medidas, con el fin de mejorar la posición negociadora frente a sus competidores. Esa mejora proviene de la integración regional que ofrece la oportunidad de que prosperen las relaciones económicas con países dentro y fuera del bloque.

La creación del MERCOSUR, basada en el nuevo regionalismo (Barradas, 2007), ha tenido como fuerza motriz la búsqueda del fortalecimiento macroeconómico de los Estados Partes, a través del incremento del comercio intrabloque. Esa orientación está clara en el artículo 1 del Tratado de Asunción, cuando establece que el mercado común implicará en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; así

como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes.

Hay varios estudios que demuestran los beneficios de la integración regional, especialmente en su esfera comercial, que sugieren que un acuerdo regional entre países en desarrollo puede ayudar a impulsar la productividad de las empresas de los Estados miembros.

Según Julio Berlinski (2006), la importancia del enfoque comercial para el desarrollo del proceso de integración regional tiene tres importantes beneficios; el primero es de tipo defensivo, permitiendo anclar las preferencias arancelarias otorgadas a los socios.

El segundo es vinculado al deseo de inserción comercial internacional. En la teoría, los países que se presentan en bloque tienen más peso en los foros de negociación internacional. Además estarían menos sujetos a las crisis económicas que suelen afectar a los países más vulnerables.

El tercero tiene que ver con el desarrollo del proceso de integración de una Zona de Libre Comercio (ZLC), hacia una Unión Aduanera (UA), que puede funcionar sin un régimen de origen y, por lo tanto, potencia el aprovechamiento de las ganancias del comercio.

La integración del mercado interno permite, además, aumentar la eficiencia de las empresas, permitiendo el acceso a un mercado de consumidores

más amplio, generando la necesidad de nuevas prácticas de competitividad. El mercado ampliado puede reducir los costos de producción, influyendo directamente en el precio y en el margen de ganancia. La disminución de los precios, a su vez, al aumentar la demanda, tanto interna como externamente, crea un círculo virtuoso capaz de aumentar la competitividad de las empresas del bloque.

La competencia entre las empresas mejora la eficiencia técnica, resultando en el desarrollo de nuevos productos y procesos y, por consiguiente, genera cambios estructurales.

En el ámbito del MERCOSUR, el primer beneficio generado fue la superación de las rivalidades regionales y las desconfianzas entre los países, importante requisito para garantizar la estabilidad política y social necesaria para el desarrollo comercial del bloque.

En el MERCOSUR, la integración comercial ha sido la principal responsable por la evolución del bloque subregional. El éxito comercial está reflejado en los datos sobre el flujo de comercio y bienes. Las exportaciones e importaciones entre los socios comerciales del MERCOSUR aumentaron significativamente después de la creación del bloque. El éxito inicial ya era esperado, pues el comercio era diminuto y la geografía conspiraba en favor de un crecimiento natural.

El desarrollo del comercio en la región también es importante para impulsar otros aspectos del proceso de integración regional. Según Bonelli, el MERCOSUR no solo debería ser pensado como un vehículo para incrementar el tamaño del mercado de exportaciones, sino también como un instrumento para promover las actividades de autodescubrimiento a través de los diferentes canales que destaca la geografía económica.

Además de favorecer la explotación de proyectos con economías de escala, un acuerdo regional puede facilitar la cooperación entre vecinos en proyectos conjuntos de infraestructura de transporte y energética que estén orientados para la utilización de recursos compartidos o que sean beneficiosos para el comercio. Estos beneficios serán importantes para el incremento de los sectores productivos y su capacidad de exportación, en el impacto sobre los niveles de empleo, así como sobre las amenazas e incertidumbres acerca de la continuidad del proceso de integración.

Según Bonelli, "si el acuerdo regional se constituyera en un instrumento para aumentar las exportaciones de manera substancial, podría contribuir no sólo al auto-descubrimiento sino también a reducir la probabilidad de colapsos asociados con la brecha externa".

Aunque no haya alcanzado los avances esperados es incuestionable el incremento comercial entre los países del bloque, incluyendo bienes de alto valor agregado. En el año 2008, por ejemplo, hubo un flujo comercial entre los países de aproximadamente US\$ 41 mil millones (Informe del MERCOSUR No. 14, 2010).

El crecimiento del comercio intrabloque ha generado una interdependencia entre los países del MERCOSUR, que se hizo evidente no solo por el hecho de que los niveles de comercio intrarregional durante el proceso de integración tuvo un mayor crecimiento en las exportaciones extra-bloque, sino también la falta de estabilidad de los países reflejó una alta volatilidad de los patrones del comercio. Esta situación trajo diversas implicaciones sobre los sectores productivos, no dejando ninguna duda acerca de la necesidad de una mayor coordinación macroeconómica (Marconini, 2001).

Para que los beneficios de la integración comercial estén presentes en el bloque y sean compartidos entre todos los Estados Partes todavía es necesaria la adopción de una serie de medidas como normas comunes para la protección del comercio. Sin embargo, los progresos en esta cuestión requieren la profundización de la integración económica, así como el marco jurídico e institucional, con un mayor

grado de supranacionalidad, para que la política de protección del comercio y salvaguardias sea eficiente.

Además, los beneficios de la integración regional son distribuidos cuando las restricciones comerciales se levantan, y la inversión en infraestructura reduce los costes de transporte y otras barreras geográficas entre los países.

Los Estados Partes del MERCOSUR siguen afirmando el compromiso de continuar con el proceso de integración, reiterando los beneficios que el proceso podrá traer a la región. Lo que falta es una visión y un plan común de cómo diseñar el bloque en el futuro. La cuestión que se plantea es cómo garantizar que el proceso de integración del MERCOSUR pueda satisfacer a todos al mismo tiempo, apuntando a un futuro, que, además de común, sea cada vez más promisorio.

3. Características de la política comercial en el MERCOSUR

En el marco de la cooperación comercial para avanzar hacia la integración productiva que aspira el MERCOSUR, la XXXVI Reunión Extraordinaria del Grupo del MERCOSUR realizada en San Juan, Argentina, el pasado 31 de julio del 2010, significó un avance significativo en el proceso de unificación, en el tanto los Estados miembros lograron apro-

bar normas trascendentales para el bloque, entre las que se destacan, el Código Aduanero, la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera (Anexo III). Sobre este particular se estableció su cumplimiento en forma directa sin la incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes y la decisión CMC No. 16/07 sobre el régimen del origen del MERCOSUR.

En lo que se refiere específicamente al bloque se evidencia en la actualidad una situación de oportunidad para encarar un rediseño y relanzamiento del bloque regional, sobre todo porque la paralización que se denotaba en el período anterior a la cumbre de San Juan se sustentó en diversos factores, que deben ser trabajados de manera inmediata, a saber:

a. Fuertes asimetrías estructurales iniciales entre los países miembros del MERCOSUR, acompañadas de una falta de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de estas.

b. Distintas visiones con respecto hacia adonde los países querían orientar sus economías derivaron en enfoques de políticas (micro y macroeconómicas) y recursos económicos e institucionales muy divergentes, que contribuyeron a agravar las asimetrías estructurales iniciales.

c. El impacto de los factores mencionados sobre la localización de inversiones en la región y sobre el incremento de la brecha de productividad y estructura a favor de Brasil, lo que está afectando en forma notoria los flujos comerciales y los patrones de comercio dentro de la región con consecuencias adversas sobre un desarrollo del comercio del tipo intraindustrial.

d. Una fuerte debilidad institucional que se manifiesta, entre otras cosas, en un bajo grado de internalización de normas del MERCOSUR (menos de la mitad de las normas comunitarias han sido incorporadas a las legislaciones nacionales), en un bajo *enforcement* de las normas existentes, y en la ausencia de mecanismos eficientes de solución de controversias. Esto ha posibilitado un rompimiento sistemático de acuerdos en materia comercial y de inversiones por parte de los socios afectados, lo que contribuye a profundizar la debilidad institucional. Una débil señal de mercado ampliado producto tanto de la adopción de medidas unilaterales defensivas posibilitadas por la debilidad institucional mencionada, como de la permanencia de perforaciones al arancel externo común (como son los regímenes excepcionales de importación para el comercio intrazona). Esto, por un lado, produce efectos nocivos sobre la integración productiva y el desarrollo de encadena-

mientos y, por el otro, genera una falta de credibilidad en el futuro del proceso de integración.

Consideraciones finales

La unificación regional no es tria solamente en el deseo y la buena fe de las partes para lograrla, se hace necesario y urgente flexibilizar las estructuras económicas, comerciales, legales y políticas para lograr éxito y resultados positivos. El establecimiento de una política comercial es esencial para la vida del proceso de integración del MERCOSUR.

El sistema de relaciones entre las naciones nos lleva necesariamente a la construcción de estos espacios, que son insoslayables para el desarrollo de los pueblos y economías de los países. En el caso del MERCOSUR, la integración comercial ha sido la principal responsable por la evolución del bloque subregional, sin embargo, en la agenda queda pendiente el fuerte trabajo de avanzar en la necesidad de una mayor coordinación macroeconómica, sobre las amenazas de medidas unilaterales y la falta de un instrumento eficaz para resolver las controversias, entre otras debilidades.

El MERCOSUR requiere de una visión estratégica de largo plazo compartida por la región, acompañada por una fuerte decisión política, que

produzca avances concretos en la armonización de políticas macroeconómicas, incentivos y la creación de instituciones para asegurar un crecimiento equilibrado y un patrón de comercio que contribuya a distribuir equitativamente los beneficios del proceso de integración entre los socios.

Finalmente, en la actualidad, el MERCOSUR se enfrenta a tres importantes desafíos: mejorar su proceso de toma de decisiones y su capacidad de implementar y hacer cumplir la legislación común, lograr el mercado común, y aumentar la participación de sus sociedades civiles en el proyecto regional de integración productiva.

Bibliografía

- Albrieu, Ramiro; Arza, Valeria; Bittencour, Gustavo et al. (2008). *Diagnóstico de Crecimiento para el MERCOSUR: la Dimensión Regional y la Competitividad*. Serie Red MERCOSUR N. 13.
- Banco do Brasil. (1997) "As quatro estrelas de um Mercado Comum (por enquanto)". *Revista Comércio exterior*; Año V, No. 15.
- Barradas Soto, Andrea. (2007). *La aplicación de un conjunto de condiciones sociales en un proyecto de integración regional para el Continente Americano*. Tesis de Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas, Puebla, México.
- Bekerman, Marta. (2010). *Política comercial y MERCOSUR para un proceso de crecimiento con equidad*. Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del CONICET.
- Berlinski, Julio; Kume, Honorio; Vaillant, Marcel. (2001). *Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el MERCOSUR*. Serie Red MERCOSUR N. 3.
- Berlinski, Julio; Kume, Honorio; Vaillant, Marcel. (2006). *Hacia una política comercial del MERCOSUR*. Siglo XXI Editora Iberoamericana, Argentina.
- BID-INTAL. (2007). Informe MERCOSUR, Buenos Aires, 2007. Informe N°. 11. Segundo semestre del 2005-primer semestre del 2006.
- BID-INTAL. (2009). Informe MERCOSUR, Buenos Aires, 2009. Informe N° 14. Segundo semestre del 2008-primer semestre del 2009.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María. (2002). *MERCOSUR: Integración y crecimiento*. Editorial Altamira, Argentina.
- Bouzas, Roberto. "La agenda del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo". En *Revista Integración y Comercio*, N°. 0, enero-abril de 1996; Año I. Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- Fanelli, José María; González, Martín. (2001). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.

- Machado Mesquita, João Bosco. *Inter-câmbio Comercial e Política Industrial em espaços econômicos integrados: O caso do Mercosul*. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Março de 1999.
- Marconini, Mario. (2001). *MERCOSUL: Retrato e Agenda*. CEBRI, Rio de Janeiro.
- Markwald, Ricardo. "E preciso despolitizar o diagnóstico e aprimorar os instrumentos". En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, No. 61, outubro/dezembro de 1999; Ano XIII. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Sica, Dante. "Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do Mercosul". En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, No. 81, abril, outubro/dezembro de 2004; Ano XVIII. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.