

Mercosur: ¿los dolores del crecimiento o los achaques de la edad?

Fundación INAI

El Mercosur ha cumplido treinta años, y su cuerpo parece mostrar signos de rigor en su estructura. Al igual que lo que sucede con el cuerpo humano, si no se cuida, se alimenta saludablemente y hace ejercicio, empiezan a aparecer los dolores y signos de desgaste. Y en este sentido, el andamiaje institucional del Mercosur parece estar mostrando estos tipos de debilidades que generan desencuentros entre sus Miembros¹.

Haciendo un recorrido por su historia, tras su nacimiento en 1991 (y entrada en vigor en 1994), tuvo algunos hitos que fueron dotándolo de mayor institucionalidad (Protocolo de Ouro Preto), éxito económico (aumento del comercio intrazona) y relacionamiento externo (acuerdos en el marco de la ALADI, más algunos extra zona como Egipto, Israel, India y SACU). Pero de un tiempo a esta parte, los resultados económicos y comerciales han sido menos alentadores, y las desavenencias de sus socios empiezan a denotar cansancio y disconformidad de los integrantes respecto de su estructura y procedimiento, indicando que tal vez existe una falta adaptación a los grandes cambios que ha sufrido el comercio internacional en las últimas décadas.

Durante mucho años de estancamiento negociador, en el periodo 2015-2019 el bloque retomó la dinámica de negociación de acuerdos comerciales. Así, se alcanzaron principios de Acuerdo con la UE y con EFTA, y se iniciaron negociaciones con Canadá, Corea del Sur y Singapur. Pero el cambio de gobierno en la Argentina y la llegada del COVID19, modificó fuertemente la agenda.

Con el avance de la vacunación y reacomodamiento de los flujos comerciales, algunos países del bloque retomaron ciertos reclamos históricos que habían quedado en *stand by* por las urgencias que impuso la pandemia. Seguidamente se analizarán dos de los reclamos más importantes que se encuentran con especial vigencia: la posibilidad de negociar bilateralmente y la rebaja del Arancel Externo Común (AEC).

Uruguay busca negociar por su cuenta

China es desde hace años el principal destino de las exportaciones uruguayas. De acuerdo con datos de la Secretaría del Mercosur, a comienzos de los años 2000 las exportaciones hacia China representaban el 4% del total, mientras que el Mercosur era destino del 45% de las exportaciones

¹ En un evento virtual organizado por la Cámara de Comercio Internacional, el ministro de Economía de Brasil, Paulo Guedes, dijo: "Un día Argentina nos dijo eso: el Mercosur es como es, el que quiera que se retire. Nosotros devolveremos eso a Argentina: el Mercosur se va a modernizar y quien esté incómodo que se retire". A estos dichos se suman al anuncio de Uruguay de avanzar en la negociación de un acuerdo bilateral con su principal socio comercial: China.

uruguayas. Para el año 2020, China representa el 20% de las exportaciones, mientras que los países del bloque han reducido su participación hacia el 21%.

Esto da cuenta que el mercado intrabloque ha perdido relevancia, sumado a una agenda de negociación externa poco dinámica, lo cual lleva a Uruguay a entender al bloque como un límite a sus exportaciones. Así es que el gobierno de Uruguay ha retomado un tema ya plasmado en años anteriores: la posibilidad de negociar acuerdos comerciales con terceros países de forma bilateral, por fuera del Mercosur.

En particular, se ha mencionado la Decisión CMC N° 32/00, que refiere al Relacionamento externo del bloque en el marco del Relanzamiento del Mercosur del año 2000, que en su Artículo 1 establece: “Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”. Desde Uruguay se afirma que dicha norma no está en vigor en su país por no haber sido internalizada. En tal sentido, indicó que comenzará a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona.

La Dec. 32/00 surgió en momentos donde se buscaba darle mayor impulso al bloque. Su basamento es el Artículo 1 del Tratado de Asunción (TA), instrumento constitutivo del Mercosur. Más concretamente, en el apartado que señala que el Mercado Común implica (...) la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; (...). Esto, a su vez, debe complementarse con otros artículos del mismo Acuerdo, como el art. 2 que establece la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los países miembros y el Art. 5, por el cual se establece el arancel externo común. Básicamente, establece que los Miembros sólo pueden negociar en conjunto acuerdos comerciales en donde se otorguen preferencias arancelarias a países fuera del bloque.

En cuanto a la no entrada en vigor de la norma por no haber sido internalizada, hay que tener presente el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto que fija que no todas las normas requieren incorporación para estar vigentes². En tal sentido, Ventura y Perotti (2004) señalan que la necesidad de internalización (que se regula por el sistema jurídico del MERCOSUR) resulta, en particular, cuando: a) la propia norma mercosureña (derivada) determina expresamente que deberá ser incorporada por el ordenamiento nacional (tal como sucede en la Comunidad Europea —CE— con las Directivas y en la Comunidad Andina de Naciones —CAN— con las Decisiones en supuestos específicos); b) la misma no sea operativa por sí sola y requiera por tal motivo del complemento del sistema jurídico interno; c) esté sujeta a condición o a la actividad de los

² Dicha norma debe ser leída teniendo en consideración la Decisión CMC N° 23/00, en particular su artículo 5 (revisado por la Decisión CMC N° 20/02, artículo 10).

órganos del MERCOSUR competentes o de las autoridades estatales que corresponda³. Ninguna de estas cuestiones es cumplida por la Dec. 32/00.

Y volviendo al texto de la Dec. 32/00, la misma “reafirma” un compromiso de negociar conjuntamente, es decir, el compromiso es preexistente a la misma y basado en el Tratado de Asunción, en los artículos anteriormente mencionados. Félix Peña⁴ ha señalado, que al establecer en su artículo 2º, la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los países miembros como la base del Mercado Común previsto en el artículo 1º, el Tratado de Asunción introduce la principal garantía jurídica -y por ende política- de los compromisos libremente asumidos por los países miembros, concebidos como un conjunto indisoluble. Para Peña, la disociación requeriría modificar el Tratado, esto es, pactar un nuevo instrumento jurídico internacional multilateral negociado entre los países miembros del Mercosur. O alternativamente, la denuncia del mismo por parte del país que no estuviere de acuerdo con la vinculación entre un tratamiento preferencial irrestricto y un arancel externo común.

Un último aspecto a mencionar es que el propio Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur ha afirmado que las normas establecidas en los Tratados y Protocolos tienen mayor valor jurídico que una decisión, en virtud del artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto y 1 y 39 del Protocolo de Olivos.

Se podría argumentar que muchas de las disposiciones del TA se han incumplido en los últimos años, pero eso no otorga la facultad a un Estado Miembro de considerarlo abolido o prescripto. A su vez, el bloque cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para eventualmente resolver esta duda jurídica, como es la constitución de un Tribunal Ad Hoc –si Uruguay iniciase una negociación fuera del bloque, sus socios lo plantearían- o una solución más sencilla, como es el pedido de una Opinión Consultiva al Tribunal Permanente de Revisión. Esta alternativa, si bien no tiene carácter vinculante, permite obtener la interpretación genuina de derecho mercosureño, del órgano más apropiado para ello.

Brasil reclama la revisión del AEC Mercosur

En el año 1994, el Mercosur adoptó el Arancel Externo Común (AEC) del bloque⁵. El AEC ha sido una de las herramientas más importantes para el proceso de integración regional y tal como su

³ VENTURA, Deisy–PEROTTI, Alejandro D., “El Proceso Legislativo del MERCOSUR”, ed. Fundación Konrad Adenauer, Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC) y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Montevideo, Uruguay, 2004 (ISBN 9974-7677-8-4),

⁴ <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-05-adaptacion-mercosur-realidades-dinamicas>

⁵ El Tratado de Asunción, de 1991, dispone en su artículo 1 que el “Mercado Común implica”, entre otras cuestiones, el “establecimiento de un arancel externo común”. Por otro lado, el artículo 5 señala que el AEC será uno de los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común, a fin de incentivar “la competitividad externa de los Estados Partes”. Finalmente en 1994 fue adoptado el AEC mediante la Decisión 22/94 del Consejo Mercado Común (CMC).

nombre lo indica implica la existencia de un arancel común de importación a todos los países que integran el bloque frente a terceros. La función del AEC ha sido principalmente la de tener una política arancelaria coordinada para la mayoría de los productos frente a terceros países, favoreciendo el comercio intra regional a expensas de las importaciones provenientes por fuera del bloque.

Si bien se ha venido trabajando en la revisión del AEC desde el 2019, a través del Grupo Ad Hoc para el análisis de Consistencia y Dispersión del AEC, en estos momentos se registra una fuerte presión, principalmente por parte de Brasil, para que dichos cambios se materialicen. En estos años se han presentado cuatro propuestas, una por cada país atendiendo a los intereses nacionales. Pero para ello, es preciso compatibilizar los planteos de los Estados Parte para llegar a acuerdo, basado en el consenso.

En marzo de 2021, Brasil avanzó con una propuesta de reducción del AEC del 20% de carácter lineal y transversal en dos etapas (mayo 10% y diciembre 10%). En dicho momento, Argentina planteó una contrapropuesta, con menor nivel de ambición. De acuerdo a la información brindada por la Cancillería, la propuesta argentina planteó: continuar con la metodología de eslabones preservando el equilibrio entre sector agroindustrial e industrial; criterio de escalonamiento arancelario: mayor reducción del AEC en materias primas e insumos; eliminar nivel arancelario de 2% llevándolo a 0% (en bienes donde no existe producción regional); sostener el arancel del universo de productos especiales (autos, juguetes, textiles, lácteos, duraznos, entre otros), según las sensibilidades de Argentina; mantener la lista de excepciones; y que las modificaciones no se implementarán antes de 2022.

En dicho momento, las partes no lograron alcanzar un acuerdo. Con el cambio de Presidencia Pro Tempore en el bloque, Brasil nuevamente reclamó una rebaja en el AEC. Y durante el encuentro en Brasilia el pasado 8 de octubre entre el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Embajador Carlos França, y el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Santiago Cafiero, se logró dar los primeros pasos para destrabar la cuestión.

Según se informó, los Ministros lograron los consensos necesarios para definir conjuntamente con los demás socios del MERCOSUR los alcances y características de la revisión del AEC. En tal sentido, convinieron trabajar con Paraguay y Uruguay para la pronta aprobación de una Decisión del Consejo del Mercado Común que permita reducir en un 10% las alícuotas de la mayor parte del universo arancelario, resguardando las excepciones que ya existen dentro del bloque.

Si bien no hubo mayores precisiones respecto de los plazos y los productos incluidos, debe tenerse presente que previo a la adopción de cualquier propuesta, es fundamental medir el impacto de la potencial pérdida de preferencias que actualmente goza la Argentina en el mercado brasileño y restantes socios Mercosur, ya que podría perder posicionamiento frente a competidores extra-bloque. Para ello, es preciso contar con información sobre los diferentes esquemas de reducción que se están analizando (principalmente porcentajes de reducción y productos abarcados en cada caso).

Un producto del sector agrícola que podría verse perjudicado por una rebaja del AEC es el trigo. Debe recordarse que dicho producto es muy relevante en la relación comercial de Argentina con Brasil y en numerosas ocasiones las autoridades brasileñas lo han incorporado a la lista de excreciones, permitiendo el ingreso de trigo de terceros países sin pago de aranceles.

Asimismo, una rebaja unilateral también plantea una situación de desventaja frente a la negociación de acuerdos comerciales con terceros mercados, ya que se perdería poder de negociación. Se estaría otorgando una rebaja arancelaria NMF (igual a todos los países) gratuitamente, sin obtener a cambio mejoras de acceso en otros mercados.

En el caso de proceder a la rebaja del AEC, se abriría la posibilidad a que Acuerdos en negociación que restan ser ratificados, como con la Unión Europea y con los países de EFTA, puedan ser revisados. Dichos socios comerciales podrían pedir una readecuación de los esquemas de desgravación ya pactados, lo que resultaría en una amenaza a la progresividad planteada durante toda la negociación.

Consideraciones finales

Si bien el pedido uruguayo puede no tener demasiado sustento jurídico, lo que está claro es que políticamente da cuenta de un Mercosur que no responde a los intereses de dicho país y que no brinda las soluciones requeridas. Ante un mercado intra-bloque con bajo dinamismo, existe la imperiosa necesidad de contar con una agenda activa de negociación externa, procedimiento que resulta fundamental para la internacionalización de productos y empresas no solo de Uruguay, sino para todos los miembros del bloque.

Esta agenda debería priorizar la ratificación de acuerdos ya negociados, e incluir negociaciones con los principales socios comerciales de los países de la región. En este sentido, aún no se ha respondido regionalmente a propuestas concretas de China como las establecidas en el Libro Blanco de 2008 (reiteradas en el Libro Blanco de 2016) o la propuesta de un estudio de factibilidad de un acuerdo comercial, que data de 2012. Podría aprovecharse la oportunidad para el diseño de una respuesta regional, avanzando en la posibilidad de negociar un acuerdo comercial, teniendo en cuenta la experiencia reciente de China en materia de negociaciones, con la firma de acuerdos con cláusulas a medida de su contraparte, y las flexibilidades que otorgan las normas de la OMC para acuerdos entre países en desarrollo. Sería interesante explorar la posibilidad de alcanzar, en una primera instancia, un tratado comercial con acento en el sector agroindustrial, que contemple las sensibilidades argentinas.

En cuanto al reclamo de Brasil, no se desconoce la necesidad de adecuar el AEC a una estructura productiva completamente diferente a la existente al momento de la entrada en vigor del Mercosur. Pero ésta debería llevarse delante de manera gradual, tomando en consideración los costos de la transición a un nuevo esquema arancelario en los diferentes eslabonamientos productivos. De todas maneras, debería priorizarse la opción de otorgar rebajas arancelarias como parte de la negociación de acuerdos comerciales, en donde las potenciales pérdidas pueden verse compensadas por las ganancias de nuevos mercados y acceso a las cadenas globales de valor.

Estos reclamos al interno del bloque muestran que su andamiaje institucional siente la fatiga de los años. Quizás no sea el mejor momento político para que los países alcancen un acuerdo de cómo debe continuar el Mercosur en los próximos años, pero está claro que en un contexto de marcada incertidumbre a nivel global, el Mercosur está hoy lejos de ser la plataforma de inserción comercial que buscó crearse en 1991.