



 Economía

Efectos para Argentina de la transformación de Mercosur en zona de libre comercio y apertura de acuerdos bilaterales por parte de Brasil

MARIO ACORONI

En la reciente reunión de los presidentes de Argentina y Brasil, Mauricio Macri y Jair Bolsonaro, es posible que se hayan alcanzado consensos para relanzar el Mercosur y trabajar en el diseño de un nuevo acuerdo, más ajustado a la realidad internacional y a la nueva situación de los Estados miembros.

El funcionamiento actual del Mercosur como unión aduanera imperfecta es visto críticamente en ambos países, por cuanto no se avanzó en el proceso de una mayor apertura, sobre la base de acuerdos regionales, y tampoco contribuyó a mejorar la productividad de sus economías.

La constitución del Mercosur -25 años atrás- se dio en un contexto mundial, regional y nacional muy diferente al de los últimos años y a las perspectivas que se avizoran. En la actualidad, la situación internacional registra un freno en el proceso de globalización, con una suspensión de las negociaciones multilaterales de la OMC y un crecimiento de los acuerdos regionales, en un marco de mayor proteccionismo, como se reflejan en el Brexit y en las decisiones de la administración del Presidente Donald Trump respecto de los acuerdos comerciales vigentes, como la relación entre EEUU y China. Por otra parte, a nivel regional, Argentina y Brasil evolucionaron de manera diferente en cuanto al comportamiento de las variables macroeconómicas, lo cual no contribuye al proceso de integración entre ambos.

El Mercosur, si se hubiesen respetado los tratados de hace 25 años, debería ser ya un mercado común y una unión política, con todo lo que ello implica. A saber: libre movilidad de los bienes, los servicios, capitales y las personas, leyes comunes, políticas económicas compatibles, parlamento supranacional y otro tipo de instituciones, disciplinas y políticas que obviamente no existen ni tienen hoy posibilidades de existir.

Hay que reconocer que el Mercosur, tal como se lo diseñó, ha dejado de existir y quedan dudas sobre su viabilidad. Poco y nada queda del tratado de Asunción, de Ouro Preto o del cronograma de Las Leñas.

Para tener en cuenta, la integración entre países o grupos de países, puede variar desde las zonas de preferencias arancelarias, las zonas de libre comercio como el tratado de NAFTA, que se acaba de reformular; las uniones aduaneras, los mercados comunes y uniones económicas, como la Unión Europea.

Pág 1





Efectos para Argentina de la transformación de Mercosur en zona de libre comercio y apertura de acuerdos bilaterales por parte de Brasil - 22 de Febrero de 2019

Clasificación de los esquemas de cooperación e integración económica.

Zona de Preferencia Arancelaria	Dos o más países acuerdan concederse entre sí una tarifa inferior a la que conceden a terceros países.
Zona de Libre Comercio	Dos o más países resuelven eliminar o reducir las barreras arancelarias y no arancelarias entre sí, permitiendo la libre circulación de mercaderías (liberalización comercial entre los países miembros). Ninguna de las partes pierde su soberanía.
Unión Aduanera	<p>La Unión Aduanera supone la eliminación de los aranceles nacionales y restricciones no arancelarias para la constitución de un único territorio aduanero entre el grupo de países que lo integran y la adopción de un Arancel Externo Común para el comercio extrarregional.</p> <p>Este nivel de integración incluye un elemento extra a la zona de libre comercio, que aumenta el grado de compromiso entre los países signatarios: el arancel externo común a todas aquellas importaciones de productos que provengan del exterior.</p>
Mercado Común	<p>Este otro nivel de integración requiere un mayor grado de compromiso entre los miembros y ya implica cierta pérdida de soberanía. Bajo este esquema de integración, los países miembros, además de contar con una zona de libre comercio y una unión aduanera, pactan también una integración de los factores productivos.</p> <p>Esto significa que, además de una libre circulación de bienes, se liberaliza la circulación de personas, servicios y capitales (un ejemplo es el pasaporte común para la entrada libre de personas por cualquiera de las fronteras de los países signatarios). Se adopta además una política comercial común. En esta integración se armonizan ciertas políticas sociales, laborales y comerciales entre los países.</p>
Unión Económica	<p>La Unión económica constituye la forma más avanzada de integración económica. Dos o más países forman una unión económica cuando crean un mercado común y, adicionalmente, establecen una armonización de las políticas económicas nacionales en un intento de eliminar la discriminación que puede producirse, precisamente, por disparidades en dichas políticas. Una unión económica plena se alcanza cuando los países miembros unifican sus políticas económicas, incluidas la monetaria y fiscal, así como las políticas comerciales y de circulación de factores productivos.</p>

Fuente: en base a diversos autores



Efectos para Argentina de la transformación de Mercosur en zona de libre comercio y apertura de acuerdos bilaterales por parte de Brasil - 22 de Febrero de 2019

DIFERENTES MODALIDADES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

Modalidad de integración	Libre comercio entre países miembros	Fijación de Aranceles exteriores comunes	Libre circulación factores productivos	Armonización políticas económicas
Zona de libre comercio	X			
Unión aduanera	X	X		
Mercado común	X	X	X	
Unión económica	X	X	X	X

Cada uno de estos sistemas es diferente, pero hay en cada instancia una profundización respecto de la anterior, y en cada caso están sostenidos por un conjunto de normas, disciplinas e instituciones diferentes. Por eso, resulta poco entendible que se cree un parlamento del Mercosur (Parlasur) cuando no existe la supranacionalidad, o un Arancel Externo Común que no es tal ya que tiene centenares de excepciones, o que existen negociaciones individuales de un estado miembro con otros países, por nombrar sólo algunas particularidades del Mercosur.

Concretamente, el Arancel Externo Común del Mercosur involucra unas 8.500 posiciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado y cuenta con más de 300 excepciones por cada uno de los países miembros.

Todo eso es incompatible con el mercado común, con la unión aduanera e incluso con la zona de libre comercio. De más está decir que sin entornos macroeconómicos estables es imposible sostener una mayor integración.

Por ello, hoy cabría saber si la visión de Brasil y de Argentina se basa primordialmente en la complementariedad o no, y en qué grado.

Efectos sobre las exportaciones agropecuarias argentinas. El caso del trigo

En un mundo en el que el proteccionismo viene creciendo, cabría suponer que resulta conveniente la existencia de acuerdos, como el del Mercosur, ya que la capacidad de negociación de un mercado común sería superior a la de un país a nivel individual. En otro orden, también parece importante avanzar en la profundización de los acuerdos, yendo a una



Efectos para Argentina de la transformación de Mercosur en zona de libre comercio y apertura de acuerdos bilaterales por parte de Brasil - 22 de Febrero de 2019

mayor liberación comercial de aquellos sectores en los que subsisten barreras y hacia la convergencia regulatoria entre los socios del bloque.

A corto plazo el Mercosur deberá decidir entre continuar el esquema de negociaciones económicas en bloque o flexibilizar las normas que impiden a sus países miembros, salvo excepciones, negociar de manera bilateral rebajas de aranceles externos por fuera de la unión aduanera.

Más aún, por lo mencionado anteriormente, es posible que el Mercosur deje de ser una unión aduanera imperfecta para transformarse en una zona de libre comercio, desapareciendo el Arancel Externo Común que encarece el ingreso de productos de países extrabloque.

Si esto último ocurriera, y el Mercosur se transformara en una zona de libre comercio, podría resultar negativo para el sector agroindustrial, ya que si bien las exportaciones argentinas a Brasil mantendrían su beneficio de ingreso sin pago de aranceles, perderían la exclusividad del acceso a ese mercado con dicha preferencia arancelaria. Pasarían a competir con empresas de terceros países que hoy deben pagar el Arancel Externo Común.

Una zona de libre comercio podría significar una amenaza en el comercio argentino-brasileño, donde el saldo total ha sido siempre negativo para Argentina. Sin embargo, el potencial de colocación de productos agroindustriales argentinos podría compensar en buena parte ese saldo negativo. El saldo de la balanza comercial agroindustrial bilateral ha sido positivo en los últimos años en aproximadamente U\$S 2.000 millones para Argentina. Siendo Brasil la novena economía del mundo, con una población que lo ubica en el quinto puesto en el ranking de habitantes, después de China, India, Estados Unidos e Indonesia, puede significar una importante oportunidad para nuestro comercio agroindustrial.

Quince productos agroindustriales que lideran las exportaciones argentinas a Brasil (cifras en millones de u\$s promedio 2014/16)

Código Producto	Descripción	ARGENTINA				% Exp a Brasil s/ total	BRASIL		% Imp a Argentina s/ total
		Mundo Expo	Mundo Impo	Brasil Expo	Brasil Impo		Mundo Expo	Mundo Impo	
100199	Trigo y morcajo (exc.siembra y el trigo duro)	1152	0	742	0	64%	189	1455	51%
220421	Vino de uvas frescas	735	1	48	0	7%	5	269	18%
100390	Cebada (exc.para siembra)	525	0	117	0	22%	1	144	90%
040221	Leche y nata "coema", en polvo	501	0	83	0	16%	176	208	40%
151211	Aceites de girasol o cártamo, en bruto	362	0	17	0	5%	1	24	73%
080830	Las peras frescas	311	1	110	0	35%	0	168	65%
110710	Malta "de cebada u otros cereales", sin tostar	301	1	227	0	76%	3	491	56%
071333	Poroto común	291	1	109	0	37%	40	163	68%
230990	Preparaciones para la alimentación animal	291	49	4	12	1%	194	246	1%
230250	Salvados, moyuelos y demás residuos del cereal, molienda	253	0	0	0	0%	0	2	0%
030474	Filetes congelados de merluza	184	0	69	0	38%	0	79	88%
200410	Papas preparadas o conservadas, congeladas	171	0	142	0	83%	0	324	59%
100630	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incl.pulido o glaseado	157	4	23	0	15%	172	165	15%
190110	Preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta	153	5	70	2	46%	26	94	75%
110100	Harina de trigo o de morcajo (tranquillón)	148	0	91	0	62%	1	108	85%

Fuente: Fundación INAI

Ahora bien, ¿qué pasaría con nuestras exportaciones de trigo a Brasil, si este país llegara a acuerdos bilaterales con terceros países (p.e. EEUU o Canadá) eliminando los aranceles de importación de los cereales de esas procedencias?





Efectos para Argentina de la transformación de Mercosur en zona de libre comercio y apertura de acuerdos bilaterales por parte de Brasil - 22 de Febrero de 2019

Actualmente, el Arancel externo común del Mercosur para trigo es de 10% y para harina de trigo del 12%, lo que implica que nuestras exportaciones cuentan con esa ventaja relativa, que se perdería en caso de acuerdos bilaterales de libre comercio o de cuotas de importación a Brasil sin aranceles.

Es cierto que la proximidad con nuestro vecino constituye otra ventaja en términos de fletes para nuestras ventas. Pero es seguro que los exportadores de cereal de nuestro país deberían ser más competitivos para conservar la participación que hoy ostentan en las importaciones brasileñas.

Como puede verse en el cuadro adjunto, el 64% de las exportaciones de trigo argentino en el período 2014/2016 se dirigieron a Brasil. Y las importaciones brasileñas de trigo ascendieron a 1.455 millones de U\$S anuales en el período citado, de las cuales Argentina fue responsable del 51% de ese total.

Una posibilidad

En la nueva relación que se instaure entre Brasil y Argentina, una probabilidad firme es que, aunque sea transitoriamente, el Mercosur se mantenga, pero suspendiendo su funcionamiento como unión aduanera imperfecta, y que, simultáneamente, se abra un proceso de negociaciones diplomáticas para rediseñar un nuevo tratado. Y, como resultado de ese nuevo acuerdo, es factible que surja una zona de libre comercio, conservando sólo parte del actual sistema de integración, como algunos acuerdos sectoriales.

Para que esa zona de libre comercio realmente funcione, habrá que redefinir varias instituciones que hoy forman el Mercosur, como la Comisión de Comercio, el Órgano de solución de controversias, entre otros.

Sin bien la anulación de los tratados del Mercosur en sus aspectos económicos, puede parecer un retroceso histórico, también puede significar un nuevo impulso para el bloque, porque permitiría reordenar y readecuar muchas políticas macroeconómicas y sectoriales imaginadas en 1994 y nunca fueron cumplidas, a la par que daría libertad a sus miembros para negociar con terceros países de forma individual o coordinada.

