

Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR

Cierre estadístico: 31 de diciembre de 2018

Presentación	3
Resumen	5
I. La evolución del comercio de bienes del MERCOSUR y sus miembros	9
A. Superávit comercial y caída del comercio intra-MERCOSUR.	10
B. Las exportaciones del MERCOSUR, favorecidas por las tensiones comerciales globales	13
C. Las importaciones varían al ritmo del ciclo económico	20
II. La política comercial de los países del MERCOSUR en perspectiva comparada	27
A. La selección y medición de indicadores de política comercial	27
B. La política comercial de los países de cada bloque, según la dimensión de análisis	29
C. El análisis multidimensional de la política comercial y el perfil de inserción	33
III. Reflexiones finales: el MERCOSUR en un contexto de redefiniciones.	35
Bibliografía	37



CEPAL



El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* es una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (Regional Facility for Development in Transition) de la Unión Europea.

Su elaboración estuvo a cargo de Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia; Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Verónica Amarante, Directora de la oficina de la CEPAL en Montevideo, y Keiji Inoue, Oficial Superior de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión. Bajo la coordinación técnica de Anahí Amar, funcionaria de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, participaron en la preparación de la primera sección del documento José Elías Durán y Sebastián Herreros, funcionarios de la División de Comercio Internacional e Integración, y Álvaro Lalane, Consultor de la CEPAL. En la preparación de la segunda parte participaron Hernán Soltz, Consultor de la CEPAL, y Ramiro Bertoni, Docente Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de Moreno. Se agradecen los aportes y sugerencias de Sebastián Rovira, funcionario de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial formal.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/36
Distribución: E
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00397

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cierre estadístico: 31 de diciembre de 2018", *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 2 (LC/TS.2019/36), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Con el apoyo de la



UNION EUROPEA

Presentación

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del Mercado Común del Sur desde una perspectiva estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (Regional Facility for Development in Transition) de la Unión Europea. En este segundo número, la primera sección se centra en el desempeño comercial de los países del bloque en 2018, mientras que en la segunda sección se presenta un estudio en perspectiva comparada sobre la política comercial del MERCOSUR.

Resumen

En el año 2018 se redujo la tasa de crecimiento de las economías del MERCOSUR. El ritmo de expansión promedio de los cuatro miembros fundadores del bloque disminuyó de 2,8% en 2017 a 1,0% en 2018 (incluyendo a la República Bolivariana de Venezuela, de -0,6% a -2,2%). Esta desaceleración refleja distintos contextos macroeconómicos entre los países miembros que a su vez influyeron en la evolución de sus saldos comerciales, como se presenta en la primera sección de este *Boletín*. En los tres países con tasas de crecimiento positivas (Brasil, Paraguay y Uruguay) dicho saldo se redujo. En los dos países con tasas de crecimiento negativas (Argentina y la República Bolivariana de Venezuela), mejoró. Tomadas conjuntamente, las economías del MERCOSUR registraron un superávit comercial de cerca de 74.000 millones de dólares en el año mencionado, levemente inferior al de 2017, explicado en casi un 80% por el resultado positivo de Brasil.

Las exportaciones del MERCOSUR, medidas en dólares, crecieron de manera significativa en 2018 (+7,4%), debido al alza de los precios internacionales de materias primas, aunque cayeron levemente medidas en cantidades (-1,3%), en buena medida como resultado de la menor oferta exportable de productos agropecuarios (consecuencia de la sequía que afectó a la Argentina y al Uruguay) y de hidrocarburos (ante una nueva contracción de la producción de petróleo venezolana). Las importaciones del MERCOSUR también crecieron en ese año (+11%, medidas en dólares), reflejando un comportamiento heterogéneo entre los distintos países (con aumentos importantes en el Brasil y el Paraguay, y caídas también importantes en la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela).

El aumento de las exportaciones redundó en un crecimiento del peso de los destinos fuera del MERCOSUR, en especial China, que en el marco de sus disputas comerciales con los Estados Unidos redirigió hacia la región parte de la demanda de productos básicos que típicamente orientaba a ese país. El aumento de las importaciones también supuso el crecimiento de las compras provenientes de fuera de la región. La caída en la participación del MERCOSUR como destino de las exportaciones y como origen de las importaciones reforzó la tendencia a la pérdida de gravitación del comercio intra-MERCOSUR que se observa desde la salida de la crisis 2008-2009. Desde ese momento la participación del bloque como destino de sus exportaciones cayó de 15,2% a 12,3% y su participación en el origen de las importaciones disminuyó de 17,8% a 14,9%.

La suba de los precios internacionales de los productos básicos y el debilitamiento de los intercambios entre los países miembros resultaron en una intensificación del perfil primario de la estructura exportadora del bloque, otra tendencia que se verifica desde años anteriores. El crecimiento de la participación de los países de fuera de la región tiende a acentuar ese perfil, dada la preponderancia de los productos primarios en la canasta exportadora hacia esos destinos. En 2018 la expansión del mercado extrarregional y el descenso de las exportaciones de Brasil hacia la Argentina –que se caracterizan por un mayor peso relativo de las manufacturas de media y alta intensidad tecnológica– reforzó esa tendencia.

En este contexto de debilitamiento del comercio intrabloque, el viernes 28 de junio los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR y la Unión Europea anunciaron haber alcanzado un acuerdo en materia comercial. La presente edición del *Boletín* fue elaborada con antelación a dicho acuerdo. Si bien un análisis de su impacto resultaría impracticable en tan corto plazo, en parte porque el texto completo no se encuentra disponible al momento del cierre de esta publicación, la segunda sección del *Boletín* plantea una serie de interrogantes que pueden contribuir al análisis de sus posibles efectos.

En esa sección se compara la política comercial del MERCOSUR con las de la Alianza del Pacífico (AP) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), lo que permite poner en perspectiva el grado de protección comercial del MERCOSUR. El estudio se realiza desde un enfoque multidimensional, buscando trascender la caracterización convencional de la política comercial basada exclusivamente en los flujos de bienes y en el alcance de las barreras arancelarias, e incluye el análisis de las barreras no arancelarias, las regulaciones aplicables al comercio de servicios y la normativa que afecta a los flujos de inversión extranjera directa.

Los resultados obtenidos para el MERCOSUR se comparan con los de los otros dos bloques regionales mencionados, con estructuras institucionales y estrategias de especialización diferentes. La Alianza del Pacífico presenta una mayor liberalización de su comercio que el MERCOSUR y evidencia un grado de integración productiva mucho menor. En contraste, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático representa una de las experiencias de integración productiva más profundas, con un fuerte comercio intrabloque, que combina la implementación de políticas industriales y tecnológicas de fuerte gravitación con una política comercial relativamente abierta, aunque con un mayor grado de liberalización del comercio de bienes que el correspondiente a los servicios o las inversiones.

La política comercial del MERCOSUR se encuentra ante un punto de inflexión. Al momento de la creación del bloque, ella apuntaba a avanzar hacia una plena liberalización del comercio entre sus países miembros, sosteniendo cierto grado de protección externa común en una serie de actividades manufactureras sensibles a la competencia internacional. Ello denotaba un interés particular –al menos de los dos países de mayor tamaño del bloque– en generar sinergias productivas regionales en torno de una serie de ramas industriales. Sin embargo, el afianzamiento de los lazos con economías de fuera de la región se produjo esencialmente a través del incremento de las exportaciones de productos primarios, mientras el aumento de importaciones de bienes manufacturados tendía a erosionar parte de la base industrial de los países del bloque. Esta tendencia se manifiesta con particular intensidad desde comienzos del nuevo siglo y refleja el creciente peso de China en la región, tanto en la dinámica de las exportaciones como de las importaciones.

Como se plantea en la tercera y última sección de este *Boletín*, una reconversión institucional del MERCOSUR hacia una experiencia más parecida a la de la Alianza del Pacífico, como parece derivarse del principio de acuerdo recientemente alcanzado con la Unión Europea, tendería a modificar la estructura sectorial de los países del bloque, acentuando su inserción

externa primaria y, probablemente, debilitando aún más el comercio intra-MERCOSUR. Sobre todo, si en un marco como el descrito no se intensifican, y en parte rediseñan, las políticas de transformación productiva de los países miembros. En este sentido, se requiere un análisis cuidadoso de las restricciones que podría plantear el acuerdo con la Unión Europea en materia de compras públicas, propiedad intelectual, y otros instrumentos de política industrial y tecnológica. Al respecto, es importante tener presente que los logros que los países de la ASEAN revelan en materia de integración productiva y configuración de cadenas regionales de valor resultan indisociables de su política industrial y tecnológica, y de su estrategia de inserción global basada en la producción de bienes diferenciados y con mayor contenido de conocimiento.

I. La evolución del comercio de bienes del MERCOSUR y sus miembros^{1 2}

En 2018 las economías del MERCOSUR se desaceleraron. Sin contar a la República Bolivariana de Venezuela, la tasa de crecimiento de estos países se redujo de un promedio de 2,8% en 2017 a 1,0% en 2018. La desaceleración se debió fundamentalmente a la caída del nivel de actividad en la Argentina (-2,6%). El Paraguay, con un crecimiento del 3,7%, continuó siendo la economía más dinámica del bloque, seguida por el Uruguay con un crecimiento del 1,9% (por debajo del 2,7% del año anterior) y el Brasil que, luego de la recesión del bienio 2015-2016 creció por segundo año consecutivo, aunque a un ritmo moderado (1,1%). El nivel de actividad de la República Bolivariana de Venezuela sufrió una nueva caída en 2018 (-15,0%), similar a la de 2017 (-14,0%). Incluyendo a Venezuela (República Bolivariana de) la tasa de crecimiento promedio del MERCOSUR fue de -0,6% en 2017 y -2,2% en 2018 (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

MERCOSUR: tasas de crecimiento, 2017 y 2018

(En porcentajes, promedio simple)

País	2017	2018
Argentina	2,9	-2,6
Brasil	1,0	1,1
Paraguay	4,8	3,7
Uruguay	2,7	1,9
Venezuela (República Bolivariana de)	-14,0	-15,0
MERCOSUR (cinco países)	-0,6	-2,2
MERCOSUR (cuatro miembros fundadores)	2,8	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del INDEC, el IBGE, el BCP y el BCU.

La evolución de los saldos comerciales de los países del MERCOSUR refleja su desempeño macroeconómico. En los tres países con tasas de crecimiento positivas (Brasil, Paraguay y Uruguay) el superávit comercial se redujo. En los dos países con tasas de crecimiento negativas (Argentina y la República Bolivariana de Venezuela), los balances comerciales (negativo y positivo, respectivamente) mejoraron. Todos los países del MERCOSUR, salvo la

¹ La información estadística que se utiliza a lo largo de esta sección proviene de una homogeneización de la información oficial proveniente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços de Brasil (MDIC), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC), Uruguay XXI, el Banco Central del Paraguay (BCP) y el Banco Central del Uruguay (BCU). En el caso de la República Bolivariana de Venezuela la información se obtuvo a través estadísticas espejo captadas mediante lo informado por sus socios del bloque y los flujos totales corresponden a estimaciones de la CEPAL (CEPAL, 2018). Estos datos fueron complementados con información de COMTRADE (Naciones Unidas).

² La unidad de análisis de esta sección es el MERCOSUR ampliado e incluye a la República Bolivariana de Venezuela (a pesar de que se encuentra actualmente suspendida por los demás miembros del bloque), excepto que se especifique lo contrario.

Argentina, registraron saldos comerciales superavitarios en 2018. Tomadas conjuntamente, las economías del MERCOSUR registraron un superávit comercial de cerca de 74.000 millones de dólares en el año mencionado, levemente inferior al de 2017, explicado en casi un 80% por el resultado positivo del Brasil.

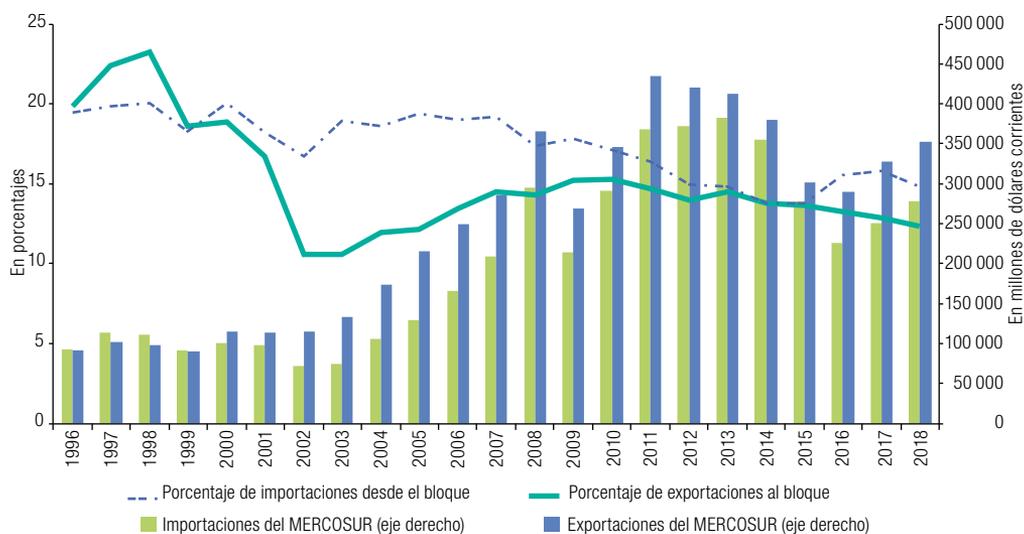
Las exportaciones del MERCOSUR tuvieron un importante incremento en 2018. El aumento, del 7,4% medido en dólares, se debió fundamentalmente al alza de los precios internacionales de materias primas (salvo el Brasil, las cantidades exportadas se contrajeron), y se manifestó en el crecimiento del peso de los destinos fuera del MERCOSUR, en especial de China. Las importaciones del MERCOSUR también se expandieron en 2018. Su incremento, del 11% medido en dólares, refleja el comportamiento macroeconómico dispar de los distintos países miembros (con aumentos importantes en el Brasil y el Paraguay, y caídas importantes en la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela). La mayor parte del aumento de las importaciones se explica por el crecimiento de aquellas provenientes de fuera de la región.

La caída en la participación del MERCOSUR como destino de las exportaciones y como origen de las importaciones tendió a reforzar la tendencia observada en años anteriores a la pérdida de gravitación del comercio intra-MERCOSUR. La suba de los precios de los productos básicos y el debilitamiento de los intercambios entre los países miembros redundaron, a su vez, en una intensificación del perfil primario de la estructura exportadora del bloque, otra tendencia que se verifica desde años anteriores.

A. Superávit comercial y caída del comercio intra-MERCOSUR

Las exportaciones del MERCOSUR crecieron en 2018, impulsadas por el aumento de los precios de los productos básicos. Las importaciones también crecieron, a pesar de la contracción experimentada por las de la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. Este aumento simultáneo de las exportaciones e importaciones se produjo en paralelo a la retracción del comercio intra-MERCOSUR. Esa retracción, que se observaba desde años anteriores (CEPAL, 2018) se acentuó en 2018 por la caída del nivel de actividad en la Argentina, el país miembro que más importa desde el propio MERCOSUR.

Las exportaciones del bloque continuaron aumentando por segundo año consecutivo, tras la caída observada en el período 2014-2016. Ello, sin embargo, no redundó en un crecimiento del comercio intra-MERCOSUR, que se expandió en términos absolutos pero continuó perdiendo participación en el total. La proporción de exportaciones dirigidas al propio bloque con relación a las totales fue del 12,3%, su nivel más bajo desde 2005. Las importaciones del MERCOSUR también crecieron por segundo año consecutivo, aunque provenientes principalmente de orígenes extrarregionales. Las compras de los países del MERCOSUR al propio bloque representaron un 14,9% de las totales, menos que en los dos años anteriores, aunque sin llegar a los mínimos registrados en el período 2014-2015 (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1**Exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque como destino y origen***(En millones de dólares corrientes y en porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Las exportaciones del bloque medidas en dólares tuvieron un crecimiento del 7,4% en 2018 (8,5% si se excluye a la República Bolivariana de Venezuela), favorecidas más por la dinámica de los precios internacionales (que aumentaron en promedio un 9%), que por las cantidades, que se contrajeron 1,3% (aumentaron 3,1% al considerar exclusivamente a los cuatro miembros fundadores). Estas últimas se vieron favorecidas por las tensiones comerciales globales, que generaron una mayor demanda hacia la región. Las importaciones medidas en dólares crecieron un 11% (13% excluyendo a la República Bolivariana de Venezuela) impulsadas por la expansión del Brasil y del Paraguay. El incremento de los precios de importación, en particular del petróleo y sus derivados, tuvo su correlato en el aumento de las importaciones, en particular en el Uruguay, donde más que se compensó la caída (de -0,9%) en las cantidades importadas. Tal evolución se vio atenuada por la menor demanda externa de la Argentina y de la República Bolivariana de Venezuela.

Tomadas conjuntamente, las economías del MERCOSUR registraron un saldo comercial positivo de 73.700 millones de dólares. El resultado se explica en primer lugar por el abultado superávit del Brasil, que fue de alrededor de los 58.700 millones de dólares³ y por el saldo positivo de la República Bolivariana de Venezuela, estimado en 18.300 millones de dólares. La

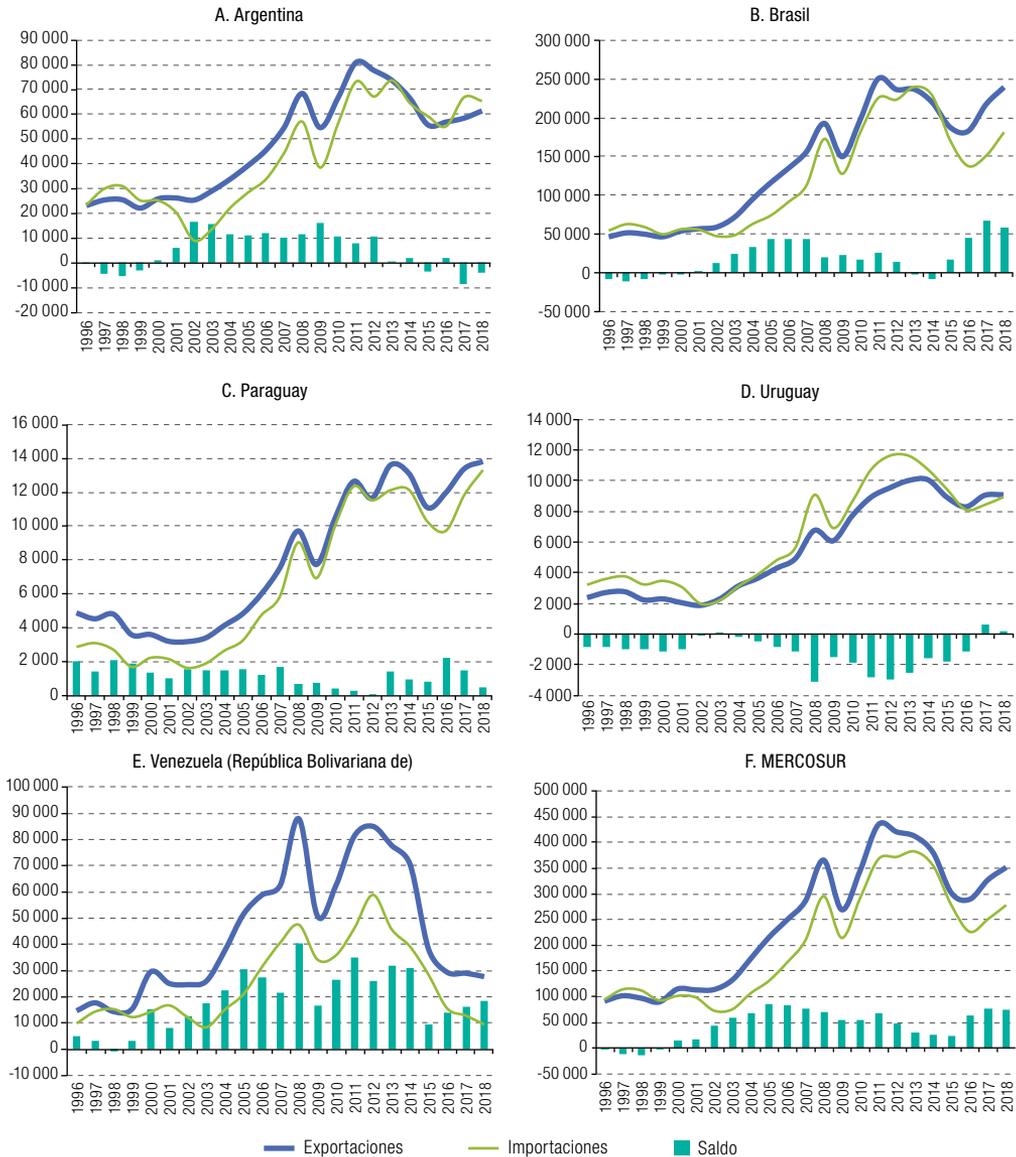
³ Los registros de importación/exportación de plataformas marítimas y otros bienes utilizados para la extracción de hidrocarburos con origen y destino en el propio Brasil distorsionan el saldo comercial del país (IPEA, 2018). Son registros administrativos que reflejan operaciones de empresas petroleras radicadas en el Brasil en el marco de los beneficios fiscales previstos para aquellos bienes destinados a actividades de explotación, desarrollo y producción de petróleo y gas natural que permanezcan en Brasil en forma definitiva hasta 2040 (régimen REPETRO). Sin embargo, estos bienes no necesariamente ingresan/egresan físicamente al/del territorio brasileño en la fecha de registro. Si se excluyeran estos registros, el saldo superaría los 66.000 millones de dólares y el superávit del MERCOSUR superaría los 81.500 millones de dólares.

Argentina tuvo un déficit cercano a los 3.900 millones de dólares, la mitad que el año anterior. El Paraguay y el Uruguay, por su parte, tuvieron un saldo del intercambio más pequeño que el año anterior, positivo en ambos casos.

Gráfico I.2

Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes de los países del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

El resultado del intercambio comercial del bloque con el resto del mundo fue en 2018 un 4,7% mayor que en el año anterior⁴⁵. Ese resultado se explica por el significativo incremento del superávit del bloque con China y la Unión Europea, parcialmente compensado por la profundización del déficit con los Estados Unidos y el achicamiento del saldo positivo verificado con el resto de Asia.

A nivel nacional, la disminución del superávit comercial brasileño no solo se debió a cierto repunte de las importaciones, sino también a la caída de sus exportaciones dentro del bloque, en particular las dirigidas a la Argentina (principal destino de sus exportaciones manufactureras). Con un ajuste de las importaciones superior al de las exportaciones, la República Bolivariana de Venezuela aumentó su superávit comercial total, pero profundizó su déficit con el MERCOSUR. La disminución del saldo externo negativo de la Argentina se produjo fundamentalmente sobre la base de un menor déficit con sus socios del bloque. El Paraguay, si bien redujo su superávit externo total, mostró un superávit récord con el propio bloque. El Uruguay, por su parte, mostró un nuevo superávit a pesar de mantener un déficit al interior del MERCOSUR.

El importante saldo comercial del MERCOSUR con el resto del mundo no se debe tanto al buen desempeño exportador de los países miembros (con la excepción del Brasil, cuyas exportaciones medidas en cantidades crecieron a un ritmo de más de 2% anual entre 2008 y 2018) como al descenso generalizado de las importaciones. En 2018, las exportaciones brasileñas y paraguayas (medidas en dólares) no llegaron a superar sus máximos niveles históricos, alcanzados entre 2010 y 2013 (véase el gráfico I.2), las de la República Bolivariana de Venezuela cayeron y las del Uruguay y la Argentina se mantuvieron relativamente estables⁶, en tanto la demanda de importaciones apenas se ubicaba –en algunos casos– en niveles similares a los de diez años atrás (siempre medidas en dólares), producto del débil desempeño macroeconómico general (con la excepción del Paraguay). Como se analiza en las subsecciones siguientes, la falta de dinamismo macroeconómico del MERCOSUR afectó negativamente la dinámica del comercio al interior del bloque, particularmente en 2018 como consecuencia de la recesión sufrida por la Argentina, el país que mayor volumen de importaciones reporta desde el resto de los países del MERCOSUR.

B. Las exportaciones del MERCOSUR, favorecidas por las tensiones comerciales globales

En 2018 las exportaciones del MERCOSUR cayeron levemente (-1,3%) medidas en términos reales, pero se expandieron medidas en dólares (7,4%). El efecto positivo de la evolución de los precios internacionales de productos básicos y de la expansión de la demanda del resto del mundo (esencialmente de China), se vio en gran medida contrarrestado por cuestiones climáticas que acotaron la oferta exportable.

Las exportaciones del MERCOSUR permanecieron prácticamente estancadas en los últimos diez años. En 2018 se ubicaron por debajo de su nivel del año 2008 medidas en dólares y en un nivel similar al de ese año medidas en cantidades (véase el gráfico I.3). La caída de las exportaciones de la República Bolivariana de Venezuela explica una parte significativa de

⁴ Incluye una estimación de los flujos de comercio en el caso de la República Bolivariana de Venezuela.

⁵ Excluye a los registros brasileños de importaciones con origen en el propio Brasil, en línea con lo mencionado en la nota al pie de página 2.

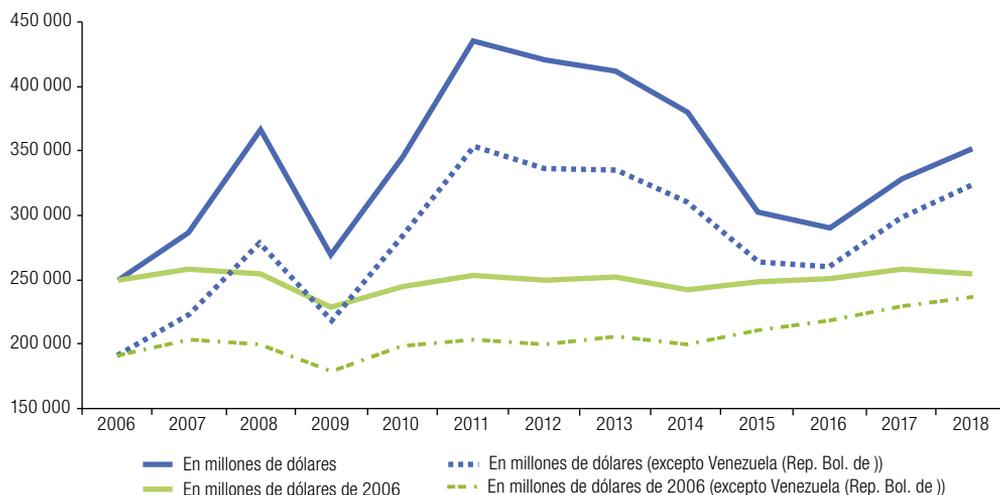
⁶ Como se indica más adelante, tanto en la Argentina como en el Uruguay la intensa sequía fue un factor negativo en el desempeño exportador en 2018 por su efecto en los rendimientos agrícolas.

ese estancamiento. Sin Venezuela (República Bolivariana de), en 2018 las exportaciones del bloque, medidas en cantidades, se situaron un 19% por encima de su nivel de 2011, año en el que habían alcanzado su pico máximo, medidas en dólares.

Gráfico I.3

Exportaciones totales de los países del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes y millones de dólares de 2006)



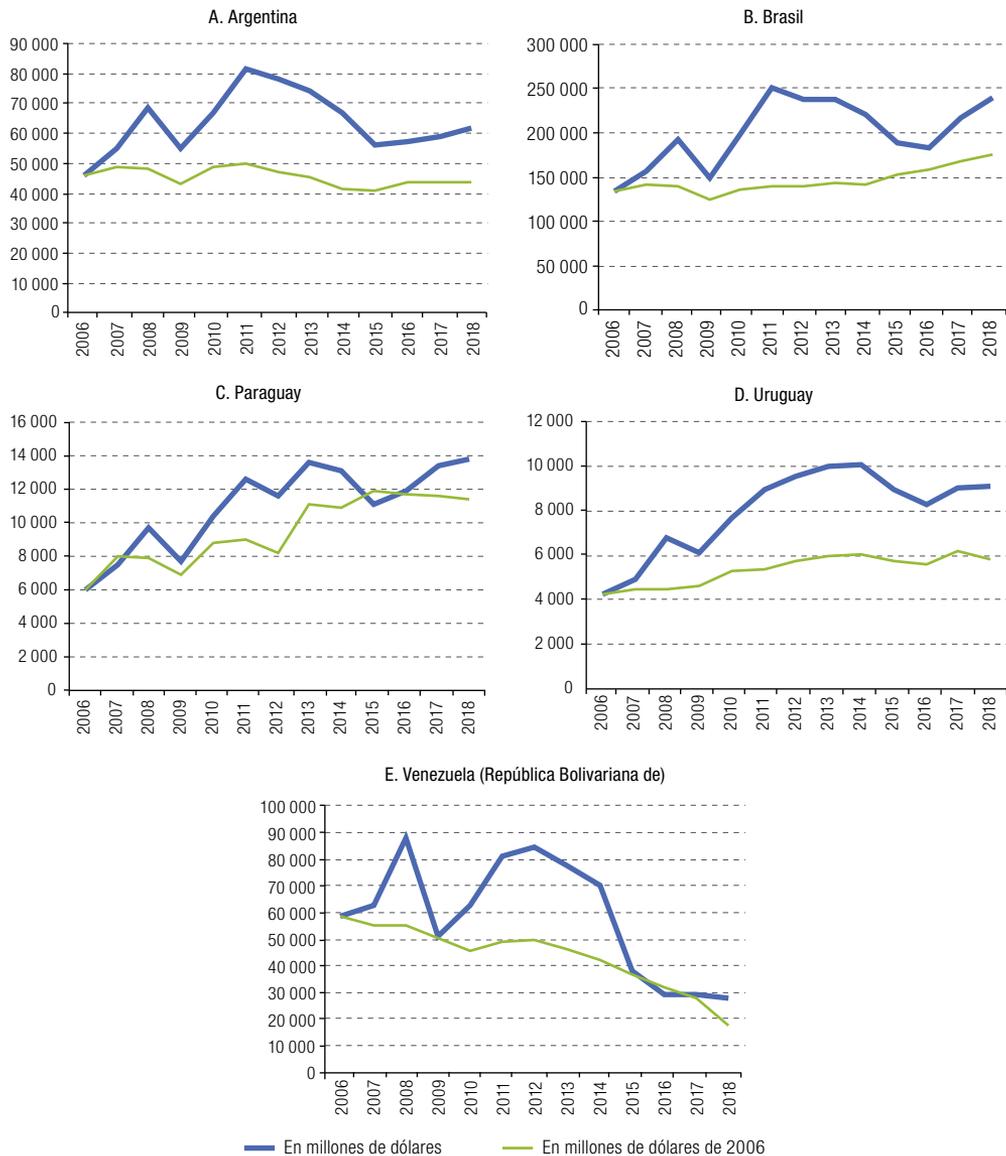
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.

Nota: Las series nominadas en dólares del año 2006 fueron calculadas a partir de las exportaciones en dólares de ese año y los correspondientes índices de cantidades exportadas de cada uno de los países, sobre la base de fuentes oficiales.

El desempeño positivo de las cantidades exportadas, al considerar solo a los cuatro miembros fundadores del bloque, se explica fundamentalmente por la trayectoria de las exportaciones brasileñas. No solo por una cuestión de escala, sino también por haber sostenido un dinamismo exportador que no se observa en los demás socios del bloque. La Argentina aun no logró recuperar los volúmenes exportados en 2011, en tanto que el Uruguay y el Paraguay superaron las cantidades exportadas en ese año, pero permanecieron prácticamente estancadas desde 2015 (véase el gráfico I.4).

En 2018 las ventas externas de los países del MERCOSUR, medidas en dólares, tuvieron un incremento anual del 7,4%, llegando a los 352.000 millones de dólares⁷. Sin embargo, las cantidades exportadas se contrajeron un 1,3%. El crecimiento nominal de las exportaciones del bloque se debió, por un lado, a la evolución positiva de los precios internacionales de sus principales productos de exportación y, por otro, al comportamiento de las exportaciones brasileñas, que sobresalió con relación al resto de los países del bloque.

⁷ Se incluyen las exportaciones de los cuatro miembros fundadores, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y una estimación de las exportaciones de la República Bolivariana de Venezuela. Las exportaciones del Paraguay incluyen a la energía eléctrica y las reexportaciones, y las del Uruguay a las efectuadas desde sus zonas francas (netas de insumos provenientes del resto del territorio).

Gráfico I.4**Exportaciones de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes y millones de dólares de 2006)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.

El buen desempeño de las ventas externas del Brasil, que en 2018 aumentaron 4,7% en términos reales y 10% medidas en dólares, fue en parte una consecuencia de las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China. A pesar del moderado crecimiento de la demanda global, Brasil pudo aprovechar el desvío de las compras de productos básicos (como soja y petróleo) que China típicamente demandaba a los Estados Unidos. Brasil también compensó parte de la merma en la oferta de productos primarios de la Argentina y el Uruguay producto de la fuerte sequía que afectó esos países.

El desempeño positivo de las exportaciones brasileñas se vio contrarrestado, principalmente, por una nueva caída de las exportaciones venezolanas (-4,5% en dólares y -37,5% en cantidades), aunque también por la disminución de los volúmenes exportados por los demás países del bloque. En los casos de la Argentina y el Uruguay, como se mencionó, su desempeño exportador se vio fuertemente afectado por la importante sequía que limitó su oferta exportable de productos agropecuarios, que no llegó a ser compensada por la mejora en sus precios⁸.

En ambos países, tanto el desempeño de los precios internacionales como las mayores ventas externas de otros bienes derivaron en incrementos de las exportaciones. En el caso de la Argentina, la caída de las exportaciones de productos primarios y derivados se vio más que compensada por el crecimiento, principalmente en volumen, de las exportaciones de combustibles⁹, alimentos y otras manufacturas, de modo que las ventas externas totales medidas en dólares cerraron el año con un incremento del 5,1%. En lo que respecta al Uruguay, el impacto negativo de la cosecha agrícola –que afectó fundamentalmente a la producción y a las exportaciones de soja y arroz– también se vio compensado por mayores ventas externas de otros bienes y por la evolución de los precios de algunos productos clave. La evolución del precio de la celulosa jugó un rol determinante, incluso en el marco de una caída de los volúmenes exportados de ese producto. Mayores cantidades exportadas de madera, lácteos y carne contribuyeron en el mismo sentido. Así, las exportaciones uruguayas medidas en dólares, al incluir los envíos al exterior desde las zonas francas, tuvieron un crecimiento del 0,4%.

Las exportaciones del Paraguay también cayeron en volumen (alrededor del 1,7%), aunque crecieron medidas en dólares (3,1%). Las principales caídas de las cantidades exportadas se produjeron en los productos agropecuarios (soja, carne, cereales, cuero, azúcar). Las ventas externas de manufacturas, en tanto, tuvieron una evolución positiva, principalmente como consecuencia de un mayor nivel de actividad en el Brasil. Se destacó el crecimiento de las exportaciones realizadas bajo el régimen de maquila que, sin ser demasiado significativas (alrededor del 6% de las ventas externas totales) tuvieron un crecimiento anual medido en dólares mayor al 30%.

1. Sin crecimiento de las exportaciones al bloque, crece la primarización

En 2018, el crecimiento de la participación de los destinos de exportación fuera del MERCOSUR, la suba de los precios de los productos básicos y el debilitamiento de los intercambios entre los países miembros, redundaron en una intensificación del perfil primario de la estructura exportadora del bloque.

⁸ La caída de la producción de soja de ambos países superó al crecimiento registrado en Brasil. La producción de soja de Brasil, tras una exitosa cosecha 2017/2018, se elevó un 7%, frente a caídas del 59% y 31% en el Uruguay y la Argentina. El Paraguay mantuvo su producción prácticamente constante.

⁹ En un contexto en el que la mejora de los precios internacionales generó incentivos para elevar la producción de hidrocarburos no convencionales y en el que la baja absorción doméstica producida por la recesión amplió la oferta exportable.

La participación del MERCOSUR como destino de las exportaciones de sus países miembros se redujo cerca de 1 punto porcentual (pp.) en 2018, a pesar del crecimiento de las exportaciones argentinas y paraguayas hacia los restantes países miembros. Esa pérdida dio continuidad a una tendencia que ya se observaba desde 2011, año a partir del cual la demanda realizada por terceros países mostró un mayor dinamismo que la generada desde el propio bloque.

El crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR hacia destinos fuera del bloque se debió, principalmente, a la expansión de las ventas brasileñas. China (véase el cuadro I.2) dio cuenta de las tres cuartas partes del incremento de las exportaciones del Brasil concentradas en los envíos de porotos de soja, petróleo y pasta para papel. En segundo lugar, se ubicaron las mayores ventas a la Unión Europea, a partir del registro de exportación de plataformas marítimas para la explotación petrolera hacia los Países Bajos¹⁰ y envíos de petróleo a España. En tercer lugar se ubicó el crecimiento de las ventas a los Estados Unidos, hacia donde se elevaron los envíos de productos de hierro y acero¹¹ y de petróleo. El crecimiento de las ventas regionales del Brasil tuvo entre sus principales destinos a Chile, sobre todo por envíos de petróleo y vehículos automotores, y a Panamá por la exportación de equipos flotantes. En contraste, las exportaciones brasileñas cayeron a otros destinos de Asia (Japón, India, Arabia Saudita, entre otros) y, como fuera mencionado, al MERCOSUR. Esto último se explica en su totalidad por la menor demanda de la Argentina, que redujo sus compras de vehículos automotores y otros productos manufacturados, en un marco de crisis cambiaria y fuerte contracción del nivel de actividad.

Cuadro I.2

Exportaciones de los miembros del MERCOSUR, según destino

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

País	2018					Variación 2017-2018			
	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	No definido	Total	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	Total
Argentina	14 147	7 799	39 613	0	61 559	18,4	11,0	-0,1	5,0
Brasil	21 483	23 938	194 469	0	239 889	-6,9	15,0	11,9	10,2
Paraguay	5 167	953	2 916	4 776	13 813	25,2	-0,6	-18,9	3,1
Uruguay	1 785	1 169	6 099	34	9 088	-4,2	0,9	1,8	0,4
Venezuela (República Bolivariana de)	180	27 499		0	27 679	-57,4	-3,7		-4,5
MERCOSUR (cinco países)	42 762	304 455		4 811	352 028	3,2	8,1		7,4
MERCOSUR (cuatro miembros fundadores)	42 582	33 860	243 096	4 811	324 349	3,8	13,0	9,0	8,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Nota: La columna "No definido" incluye las exportaciones con origen y destino en el mismo país o bien aquellas para las cuales no es posible discriminar los destinos. Este último caso es el que explica el abultado valor del concepto en el caso del Paraguay, cuyas reexportaciones no se encuentran discriminadas en las estadísticas oficiales por destino.

¹⁰ Como se mencionó, estos registros no necesariamente implican la salida de dichas plataformas desde el territorio brasileño.

¹¹ En 2018, los Estados Unidos establecieron llevar al 25% los aranceles a las importaciones de acero, medida de la cual la Argentina y el Brasil quedaron excluidos.

Contrariamente a lo observado en el caso del Brasil, el crecimiento de las exportaciones argentinas medidas en dólares, segundas en importancia para explicar el crecimiento de las exportaciones totales del MERCOSUR, se volcó exclusivamente al bloque o al resto de la región. El Brasil fue el destino que explicó la mayor parte de ese incremento, con un fuerte peso de las ventas de vehículos, y en menor medida de trigo, combustibles y una serie de manufacturas. Entre los envíos al resto de la región se destacó el incremento hacia Chile, con participaciones destacadas de vehículos automotores y maíz. En el caso de las ventas argentinas al resto del mundo (fuera de América Latina y el Caribe), crecieron las dirigidas a la Unión Europea, empujadas por mayores envíos de biodiesel a los Países Bajos –tras la reapertura del mercado europeo para este producto–¹², y descendieron las destinadas a los Estados Unidos, por la drástica disminución de las ventas de ese mismo producto –ante las restricciones establecidas por ese país–¹³, a pesar de las mayores ventas de petróleo, metales preciosos y una amplia variedad de productos manufacturados a ese país. Las ventas hacia China también se redujeron debido a la abrupta disminución de los envíos de porotos de soja (-46%), producto de la importante sequía que afectó al sector agrícola argentino, que no se llegó a compensar con las mayores exportaciones de carne, pescado, petróleo y aceite de soja. Las exportaciones al resto de Asia también cayeron, principalmente por la caída de las ventas de aceite de soja a la India.

El aporte del Paraguay al crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR respondió al aumento de los precios, que más que compensó la caída de las cantidades. Dicho crecimiento se materializó en mayores exportaciones al propio bloque, en particular a la Argentina, y se concentró en los envíos de porotos de soja para su industrialización en el marco del desabastecimiento que verificó la industria alimenticia argentina a partir de la reducida oferta de soja en su propio territorio. La caída de las exportaciones del Paraguay al resto del mundo se explica principalmente por el descenso de los envíos a la Unión Europea y Asia (excluida China)¹⁴, destinos hacia los cuales las ventas de soja –a partir de su desvío hacia la Argentina– se contrajeron en forma muy significativa. Esta tendencia se vio levemente compensada por la expansión de las exportaciones a Rusia (hacia donde las exportaciones de carne bovina tuvieron un incremento muy significativo) y a países de la Alianza del Pacífico (en particular, derivados de soja destinados a Chile y Perú).

El leve incremento que verificaron las exportaciones uruguayas se explica por envíos hacia fuera de la región, a pesar de la caída de más del 50% de sus ventas de soja¹⁵ fruto de la importante sequía. Ese fenómeno explica la disminución de las ventas externas totales a China, principal destino de las exportaciones del Uruguay. Compensaron esa caída las mayores exportaciones a la Unión Europea (Países Bajos e Italia), a los Estados Unidos y a algunos

¹² En marzo de 2018 la Unión Europea levantó los derechos antidumping dispuestos en 2013 al biodiesel argentino, luego de impugnaciones exitosas en la Organización Mundial de Comercio y el Tribunal de Justicia Europeo. Si bien en agosto las exportaciones se volvieron a paralizar y se evaluó el establecimiento de derechos compensatorios que llevarían a una protección mayor al 25%, tras gestiones diplomáticas de la Cancillería y la Cámara Argentina de Biocombustibles, a principios del 2019 se tomó la decisión de mantener los aranceles en 6,5% y autorizar la exportación a ocho empresas del sector siempre que cumplan con un precio mínimo y las cantidades exportadas no crezcan más del 2% anual en los cinco años siguientes.

¹³ En el marco de la apertura de la investigación antidumping llevada a cabo por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, ese país bloqueó con aranceles mayores al 100% el ingreso de biodiesel proveniente de la Argentina, medida que podría ser revisada a partir de la modificación establecida por el gobierno argentino del esquema de derechos de exportación para la cadena productiva del biodiesel, que había dado lugar a esa investigación.

¹⁴ Las exportaciones del Paraguay a China son poco significativas, producto del reconocimiento que hace el Paraguay de Taiwán como país independiente.

¹⁵ La soja suele dar cuenta de más del 10% de las exportaciones uruguayas y se dirige fundamentalmente hacia fuera de la región.

países de la región (Colombia, Chile y México). Entre las mayores ventas a la Unión Europea y a los Estados Unidos se destacaron las de pasta para papel, cuyos precios tuvieron un ascenso de cerca del 30% (Uruguay XXI, 2019) y las de madera. Entre los envíos a la región se destacó el incremento de las ventas de lácteos, madera y otros productos manufacturados.

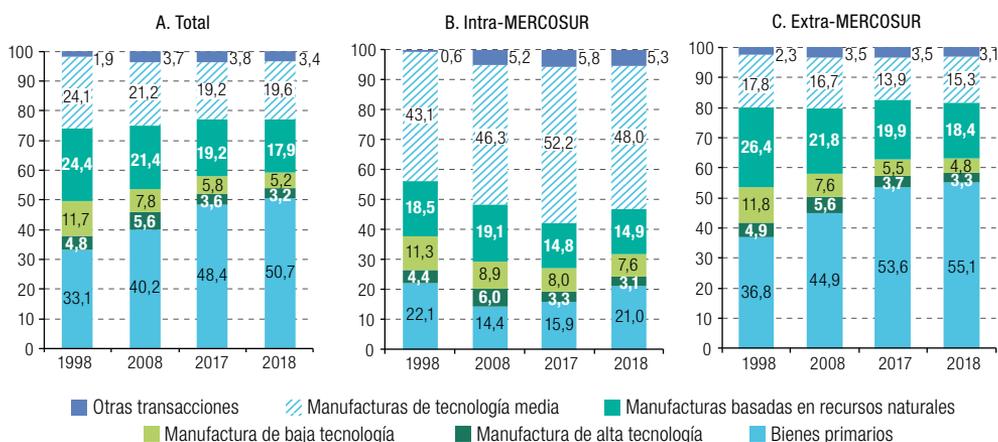
Las exportaciones venezolanas se redujeron en aproximadamente 4,5% en 2018, debido a la importante disminución de los volúmenes exportados y a pesar del incremento de los precios de exportación. De ese modo, la República Bolivariana de Venezuela fue el único país que contribuyó negativamente a la evolución de las exportaciones del bloque medidas en dólares. Si bien no se cuenta con información oficial de los flujos de comercio de este país, la mayor parte de esa caída sería atribuible a las menores ventas extrabloque, ya que las dirigidas al bloque son estructuralmente poco significativas. La información espejo obtenida a partir de los flujos informados por el resto de los países del bloque indica que las ventas al MERCOSUR se redujeron un 57% como efecto de la disminución de los envíos de petróleo, abonos y fertilizantes y otros productos químicos.

Como consecuencia de lo anterior, el MERCOSUR acentuó la tendencia a la primarización de su perfil exportador¹⁶. Como se aprecia en el gráfico 1.5, al analizar la composición de las exportaciones clasificadas por intensidad tecnológica, los productos primarios ganaron participación en las exportaciones intrabloque y en las extrabloque, lo que refleja principalmente la incidencia que tuvo el alza de los precios de los productos básicos. En las exportaciones totales esta tendencia se refuerza a partir del menor peso relativo de los intercambios en el interior del bloque, en particular de la caída de las compras desde la Argentina hacia el Brasil, que suele involucrar productos manufacturados de mayor intensidad tecnológica relativa.

Gráfico 1.5

Intensidad tecnológica de las exportaciones de los países del MERCOSUR, 2017-2018

(Participación en el total exportado, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Nota: Se consideran exclusivamente las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada de las exportaciones de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁶ Este análisis excluye a la República Bolivariana de Venezuela por falta de información detallada de sus flujos de comercio en 2018.

C. Las importaciones varían al ritmo del ciclo económico

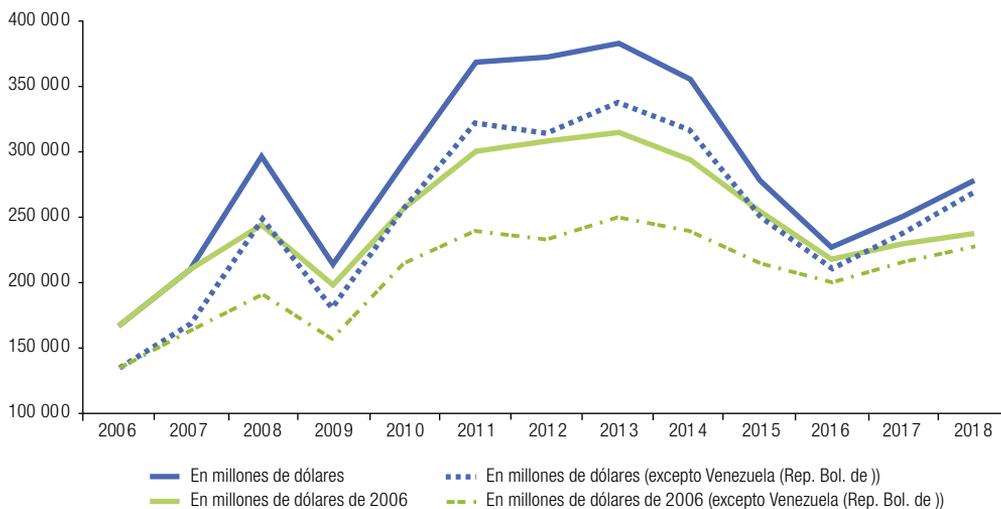
Las importaciones del MERCOSUR crecieron en 2018 por segundo año consecutivo, pero permanecieron por debajo de sus máximos históricos tanto en términos reales como nominales. Dicho aumento fue el resultado del crecimiento de las importaciones del Brasil y del Paraguay, cuyas economías crecieron, lo que no llegó a ser contrarrestado por las caídas en las compras externas de la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, con niveles de actividad en descenso. El Uruguay constituyó un caso especial al reducir sus importaciones en el marco de un aumento (aunque moderado) de su actividad económica.

Las importaciones del MERCOSUR llegaron a los 278.000 millones de dólares en 2018, un crecimiento del 11% en términos nominales (3,4% en términos reales). Ese nivel se ubica por debajo del máximo de 2013, independientemente de si se considera a los cuatro miembros originales o al MERCOSUR ampliado. En el primer caso, el registro de importaciones del 2018 se ubicó un 20% por debajo de aquel año en la medición nominal (9% en términos reales). Incluyendo a Venezuela (República Bolivariana de) la caída entre ambos períodos asciende a 27% en términos nominales (y a casi 25% en términos reales) (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

Importaciones totales de los países del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes y millones de dólares de 2006)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.

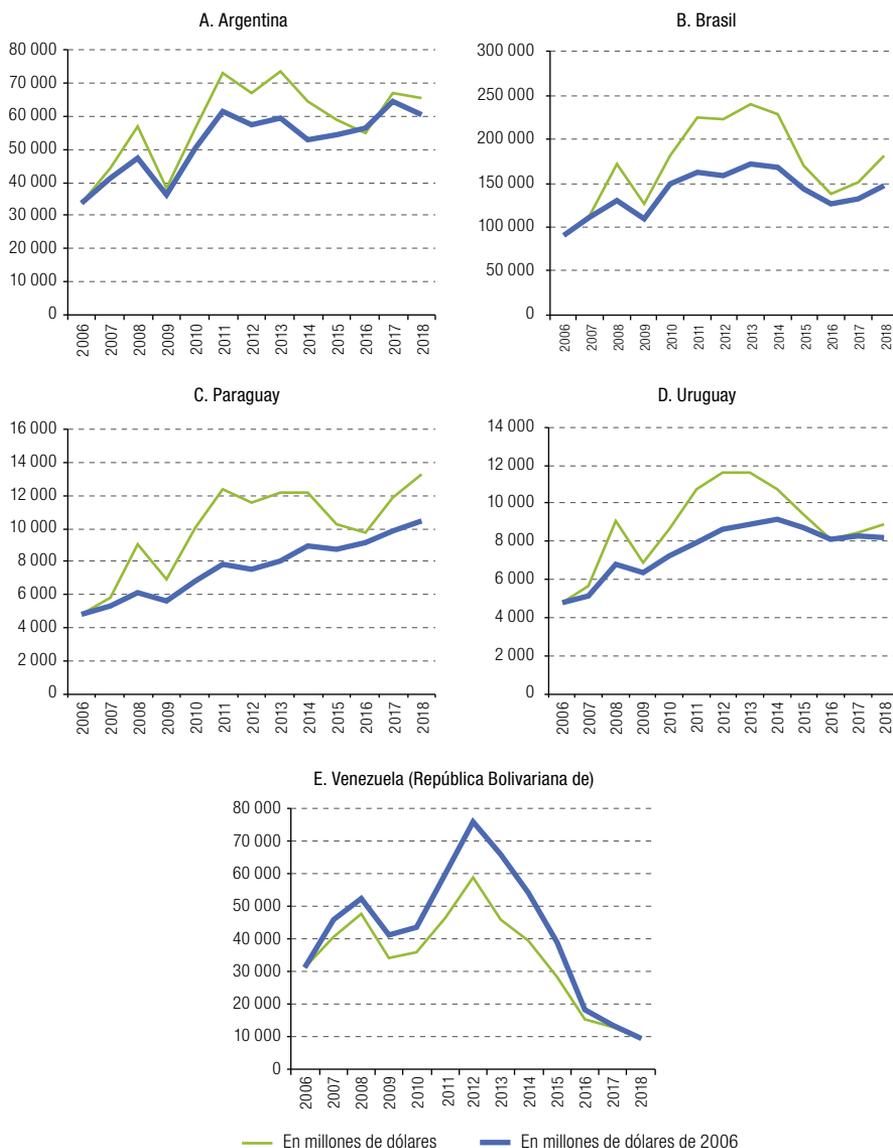
El comportamiento de las importaciones del MERCOSUR en el último lustro sintetiza dinámicas heterogéneas entre países. Como se presenta en el gráfico I.7, los niveles de importaciones del Brasil y el Uruguay aún preservan cierta distancia respecto de sus niveles máximos, alcanzados en el período 2012-2013, tanto en valores como en cantidades. Dada la relevancia de las importaciones brasileñas en el total del bloque, su comportamiento prácticamente determina

la evolución general. En los casos de la Argentina y del Paraguay, las compras externas han superado en 2018 sus máximos históricos medidos en cantidades y, en el último caso, también medidas en dólares. En cuanto a la República Bolivariana de Venezuela, la drástica caída acumulada desde 2013 llevó a las importaciones a menos del 20% de su valor del año 2012.

Gráfico I.7

Importaciones de los países del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes y millones de dólares de 2006)



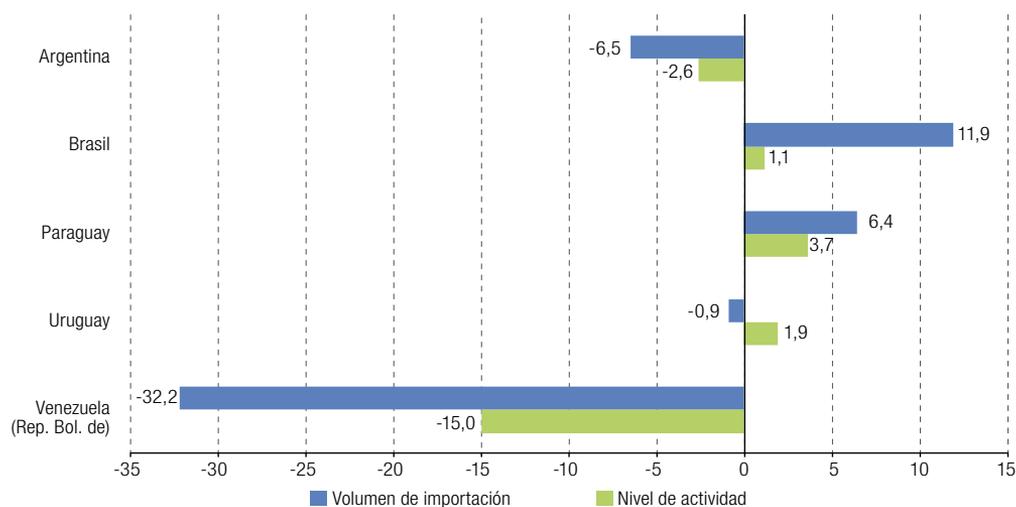
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.

En 2018, el crecimiento de las importaciones del MERCOSUR estuvo explicado por las mayores compras externas brasileñas y paraguayas y por el aumento de los precios de los productos importados. Con sus niveles de actividad en alza, el Brasil y el Paraguay elevaron sus importaciones tanto medidas en dólares como en cantidades. Ese aumento se vio solo parcialmente compensado por la disminución de las compras externas de la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. La excepción a esos comportamientos procíclicos fueron las importaciones del Uruguay, que cayeron en términos reales en un contexto de crecimiento de su nivel de actividad (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

Volumen de importaciones y nivel de actividad de las economías del MERCOSUR

(Variación en porcentajes, 2017-2018)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del INDEC, IPEA, BCP y BCU.

Nota: La variación de las cantidades importaciones de Brasil incluye registros de importaciones desde y hacia el propio Brasil, motivo por el cual la variación que se presenta podría estar sobreestimada.

Brasil fue el país que explicó el aumento de las importaciones del bloque. El crecimiento de su actividad económica, aunque moderado (del 1,1%) y sectorialmente heterogéneo, dio lugar al incremento de su demanda de productos importados (del 11,9% en cantidades y del 20% en valores)¹⁷. Si bien la economía atravesó cierta tensión cambiaria en los meses previos a la contienda electoral del mes de octubre, que se expresó en una suba del tipo de cambio nominal frente al dólar, el incremento del tipo de cambio real efectivo con sus socios comerciales fue menos relevante y no habría obstaculizado en modo significativo sus flujos de importación.

El Paraguay y el Uruguay, aunque en una medida menor, también contribuyeron al crecimiento de las importaciones del bloque. En el caso del Paraguay la expansión de las importaciones

¹⁷ Las importaciones originadas en el propio Brasil de plataformas marítimas y otros bienes para la extracción de hidrocarburos dan cuenta de un 25% de ese incremento. Si se excluyen esos registros, el incremento de las importaciones en dólares alcanza al 15%.

(del 12,1% medidas en dólares y de aproximadamente 6,5% en cantidades) se produjo en el marco de un crecimiento de su actividad del 3,7%. En el caso del Uruguay, el crecimiento de las importaciones medidas en dólares (del 6,2%) respondió exclusivamente a la suba de los precios, en el marco de una caída de las cantidades importadas del orden del 0,9%. Como se mencionó, se trata del único caso del bloque en el que se produjo una caída de las cantidades importadas en un contexto de crecimiento económico.

En el caso de la Argentina, la disminución de las importaciones medidas en dólares fue del 2,2%, pero habría sido más profunda (-6,5%) de no haber mediado una suba de los precios de los productos importados (4,6%). La caída de las compras externas se produjo en el marco de una fuerte contracción de la actividad económica (del 2,6%), que redundó en una caída generalizada de las importaciones de bienes de consumo, de inversión y de insumos para la producción.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, la reducción de las importaciones se suma a una sucesión de caídas en las compras al exterior desde 2013. La disminución de 2018, estimada en el orden del 27% en su medición en dólares, llevó las importaciones del país a los 9.300 millones de dólares, una quinta parte de su nivel en 2013. Esta evolución estuvo asociada a la continua caída del nivel de actividad del país, en el marco de una fuerte y sostenida depreciación de la moneda nacional. En el año 2018 el nivel de actividad de la economía venezolana era prácticamente la mitad del registrado cinco años antes.

1. Las importaciones que más crecieron en 2018 fueron las de origen extrarregional

En 2018 el crecimiento de las importaciones del MERCOSUR implicó un aumento importante de las compras externas realizadas fuera de la región, debido fundamentalmente a la expansión de las importaciones brasileñas hacia afuera del bloque y de la región, y también (aunque en menor medida) a las del Paraguay (véase el cuadro I.3). Esto, sumado a la caída de las compras argentinas al bloque (producto de la recesión en ese país), redundó en un achicamiento del MERCOSUR como origen de las importaciones de sus países miembros (véase el gráfico I.1).

El rubro que da cuenta de la mayor parte de la expansión de las compras externas brasileñas es el de plataformas marítimas para la explotación petrolera¹⁸. En segundo lugar, se destacan los incrementos de las importaciones originadas en Estados Unidos (principalmente combustibles, gas y petróleo crudo) y Alemania (autopartes y productos químicos, entre otras manufacturas). Las compras del Brasil a los países del MERCOSUR también crecieron, pero a un ritmo menor. En este sentido sobresalen el incremento de las compras de vehículos automóviles y trigo provenientes de la Argentina y la fuerte reducción de las compras de combustibles a la República Bolivariana de Venezuela. Entre las importaciones provenientes del resto de la región se destacó el incremento de las de automóviles con origen en México y de gas natural del Estado Plurinacional de Bolivia y Trinidad y Tabago.

¹⁸ El origen principal de esas importaciones es el propio Brasil, seguido por China (véase la nota al pie de página 2).

Cuadro I.3**Importaciones de los miembros del MERCOSUR, según origen***(En millones de dólares corrientes y en porcentajes)*

País	2018					Variación 2017-2018			
	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	No definido	Total	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	Total
Argentina	18 370	5 060	42 010	0	65 441	-6,5	-2,0	-0,3	-2,2
Brasil	13 539	14 672	145 635	7 384	181 231	10,2	14,4	16,0	20,2
Paraguay	4 454	646	8 234	0	13 334	9,5	23,9	13,0	12,3
Uruguay	2 883	562	5 465	30	8 939	2,2	14,9	7,4	6,2
Venezuela (República Bolivariana de)	987		8 358	0	9 345	33,5		-30,7	-27,0
MERCOSUR (cinco países)	40 233		230 642	7 414	278 290	1,7		9,3	11,0
MERCOSUR (cuatro miembros fundadores)	39 246	20 940	201 344	7 414	268 945	1,1	10,2	11,9	13,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Nota: La columna "No definido" incluye las importaciones con origen y destino en el mismo país o bien aquellas para las cuales no es posible discriminar los orígenes. En el caso particular de Brasil, el valor abultado de las importaciones agrupadas en ese concepto corresponde a las importaciones con origen y destino en el mismo Brasil de plataformas marítimas para la explotación petrolera.

El crecimiento de las importaciones paraguayas, segundas en importancia para explicar el crecimiento de las importaciones totales del MERCOSUR, también fue más pronunciado en aquellas de origen extrarregional. Se destacó la contribución al crecimiento de los combustibles provenientes de los Emiratos Árabes Unidos, Singapur y los Estados Unidos. También crecieron significativamente las importaciones de origen chino de productos químicos y las de origen europeo (en particular, combustibles provenientes de los Países Bajos). Al interior del bloque, el Brasil fue el origen que explicó la mayor parte del incremento de las compras externas del Paraguay, destacándose las de maquinaria de uso especial, vehículos automotores y carne bovina. Le siguieron las provenientes de la Argentina, con incrementos destacados en las importaciones de manufacturas de hierro y combustibles. Con respecto al resto de la región, se destacaron las importaciones de origen mexicano de vehículos y fertilizantes.

Para el Uruguay, las importaciones que más crecieron también fueron las extrarregionales. Se destacaron las de origen africano (en especial de Angola y Nigeria) y de Medio Oriente (Azerbaiján), esencialmente de petróleo crudo, aunque este crecimiento fue en parte compensado por menores importaciones de combustibles provenientes de los Estados Unidos y la Unión Europea (en especial de Estonia, Bélgica, Países Bajos y España). El mayor ingreso de petróleo desde el exterior se produjo en el marco de la normalización de la actividad de refinación de ANCAP, que había permanecido cerrada por mantenimiento durante buena

parte de 2017. Al interior de la región, la mayor contribución al crecimiento de las importaciones uruguayas provino de las compras realizadas a Colombia (también de petróleo crudo) y, al interior del MERCOSUR, se destacaron las realizadas al Paraguay (de maíz y pellets de legumbres y maíz) y a la Argentina (impulsadas también por las de maíz). Las importaciones de origen brasileño se contrajeron, esencialmente por el menor ingreso de vehículos.

En el caso de la Argentina, como ya se mencionó, las importaciones se redujeron de manera generalizada en 2018. La mayor contribución a la caída estuvo dada por las menores compras al MERCOSUR, en particular las de vehículos automotores provenientes del Brasil. También se redujeron las importaciones desde el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Por su parte, las importaciones originadas en el Paraguay se incrementaron significativamente (en particular, las de porotos de soja para complementar la baja cosecha), aunque sin llegar a compensar la contracción registrada en las compras al resto de los socios del bloque. Las importaciones provenientes del resto de la región también se contrajeron (principalmente las de origen mexicano y chileno). En el caso de la Argentina también se redujeron las compras extrarregionales. En especial cayeron las provenientes de China (computadoras y sus partes) y de la Unión Europea (diversas manufacturas), que más que compensaron el crecimiento de las provenientes del resto de Asia (en especial, de combustibles, provenientes de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Omán).

La caída de las importaciones de la República Bolivariana de Venezuela, junto con la de las de la Argentina, contribuyó negativamente a la evolución de las importaciones totales del bloque. Si bien no se cuenta con información oficial de sus flujos de comercio, se estima que las importaciones venezolanas, medidas en dólares, cayeron un 27%. Esta caída se manifestó en lo fundamental en la disminución de las importaciones extrarregionales, ya que las originadas en el propio bloque, aunque poco significativas, aumentaron un 33% (estimado a partir de datos espejo), con especial contribución de las provenientes de la Argentina (aceite y otros subproductos de la soja y legumbres) y Brasil (arroz, azúcar y soja).

En suma, en 2018 la participación del MERCOSUR como origen de las compras del propio bloque cayó aproximadamente 1 p.p. en todos los países miembros, excepto en Venezuela (República Bolivariana de), que amplió sus compras al bloque en el marco de una contracción de sus importaciones totales. Además del dinamismo de las compras hacia afuera del bloque del Brasil y del Paraguay y de la caída de las importaciones argentinas –principal comprador del propio MERCOSUR–, el aumento de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, que se importan desde fuera de la región, también influyó en la pérdida de participación del MERCOSUR como origen de las compras externas de sus países miembros. Más aún cuando se redujeron, como se mencionó, las compras de combustible de Brasil a la República Bolivariana de Venezuela.

II. La política comercial de los países del MERCOSUR en perspectiva comparada¹⁹

En esta sección se compara la política comercial del MERCOSUR²⁰ con las de la Alianza del Pacífico (AP) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La comparación con otros bloques regionales apunta a poner en perspectiva el grado de protección comercial del MERCOSUR que se encuentra actualmente en un proceso de reformulación.

El análisis se realiza desde una perspectiva multidimensional, buscando trascender la caracterización convencional de la política comercial basada exclusivamente en los flujos de bienes y en el alcance de las barreras arancelarias²¹. Con ese objetivo, se considera la política comercial en un sentido amplio, incluyendo en su análisis las siguientes tres dimensiones: i) los aranceles y regulaciones específicas aplicables al comercio de bienes, ii) las aplicables al comercio de servicios, y iii) la normativa que afecta a los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).

Los resultados obtenidos para el MERCOSUR se comparan con los de los otros dos bloques regionales mencionados, con estructuras institucionales y visiones estratégicas diferentes, cuya indagación puede resultar de interés en momentos en los que se redefine el modo de inserción al mundo del MERCOSUR. La Alianza del Pacífico (AP) presenta una mayor liberalización de su comercio que el MERCOSUR y evidencia un grado de integración productiva mucho menor. En contraste, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) representa una experiencia de integración productiva profunda, que combina la implementación de políticas industriales y tecnológicas de fuerte gravitación con una política comercial relativamente abierta (aunque, como se verá, con diferencias importantes entre el grado de protección/liberalización del comercio de bienes y el correspondiente a los servicios o las inversiones).

A. La selección y medición de indicadores de política comercial

El grado de liberalización/protección del comercio de los países que conforman los tres bloques regionales mencionados es medido a partir de indicadores seleccionados específicamente para cada una de las dimensiones de análisis. Los indicadores se calculan a nivel nacional y para obtener un promedio por región los resultados se ponderan en función de las importaciones de bienes, servicios y flujos de ingreso de IED, según corresponda, utilizando información de las bases de datos del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Ello da lugar a indicadores que reflejan el grado de protección promedio de los países de cada región. Los indicadores obtenidos incluyen el comercio intrazona, por lo que no necesariamente reflejan el posicionamiento del conjunto del bloque respecto al resto del mundo²².

¹⁹ Esta sección se basa en los resultados obtenidos en un trabajo a ser publicado en la serie Estudios y Perspectivas de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, "Un análisis multidimensional de la política comercial del MERCOSUR en perspectiva comparada" (Ramiro Bertoni y Hernán Soltz, 2019, en preparación).

²⁰ En su versión ampliada, que incluye a los cuatro miembros fundadores y a la República Bolivariana de Venezuela.

²¹ El enfoque adoptado se encuentra en línea con el propuesto en Cerdeiro y Nam (2018), donde también se aboga por una mirada más comprehensiva de la política comercial.

²² Al incluir al comercio que cada uno de los países tiene con sus socios del bloque al que pertenece, el grado de protección resultante de este ejercicio resulta inferior al del bloque en sus vínculos extrazona.

El grado de liberalización/protección comercial en las importaciones de bienes es medido a partir de dos indicadores. El primero aproxima el nivel de protección arancelaria. Para calcularlo se utiliza un indicador elaborado por el Banco Mundial, que consiste en el promedio de los aranceles efectivamente aplicados por cada país, ponderado por la participación en las importaciones de cada producto desde cada uno de los orígenes²³. Por la metodología utilizada, estos cálculos consideran el impacto del principal factor de perforación a los aranceles aplicados a nivel multilateral (denominados como Nación más Favorecida, NMF) que son las reducciones o eliminaciones de las tasas en el marco de los acuerdos de integración económica regional²⁴.

El otro indicador de protección comercial aplicable al comercio de bienes considera a las medidas no arancelarias (MNA). Estas incluyen un conjunto diverso de regulaciones, incluyendo las sanitarias y fitosanitarias, las normas técnicas, las de defensa comercial (derechos antidumping, derechos compensatorios contra subvenciones y cláusulas de salvaguardias), las prohibiciones, las restricciones cuantitativas y las licencias no automáticas, entre otras. Dada la naturaleza y diversidad de las MNA resulta complejo cuantificar su efecto. Para realizar comparaciones internacionales suele recurrirse a indicadores de frecuencia y cobertura²⁵. En esta ocasión se utiliza el indicador de cobertura, que mide el porcentaje de las importaciones de cada país afectadas por al menos una MNA, de acuerdo con la identificación y clasificación elaborada por la UNCTAD²⁶. El indicador de cobertura de MNA puede asumir valores entre 0 y 100 (cuanto más elevado su valor, mayor es la proporción de las importaciones que están afectadas por este tipo de regulaciones). La fuente utilizada para este indicador es la base WITS²⁷ (*World Integrated Trade Solution*), que es una iniciativa conjunta del Banco Mundial, la UNCTAD y la OMC.

Para la cuantificación de los niveles de protección relacionada con el comercio de servicios se utiliza el indicador STRI (*Services Trade Restrictions Index*). Este indicador es elaborado por el Banco Mundial a partir de la información que surge de los compromisos específicos realizados por los países miembros de la OMC en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Estos compromisos específicos de acceso a los mercados y trato nacional son asumidos por los países miembros a nivel sectorial o subsectorial mediante el mecanismo de lista positiva, diferenciando cuatro modos de provisión, que son: comercio transfronterizo (Modo 1), consumo en el extranjero (Modo 2), presencia comercial (Modo 3) y movimiento

²³ Se trata de los aranceles nominales efectivamente aplicados por cada país y no de la usualmente denominada "protección efectiva".

²⁴ Por ejemplo, en Chile, el arancel NMF no es una medida real de su protección arancelaria, dado que con todos sus socios comerciales relevantes tiene firmados acuerdos de libre comercio que implican arancel 0 para casi la totalidad de los productos (con algunas excepciones en productos primarios y en ciertas manufacturas). Así, mientras el arancel NMF promedio aplicado en Chile es del 6%, cuando se ajusta por las preferencias arancelarias y se pondera por el origen de las importaciones, el arancel efectivo baja al 0,5%, por cierto, uno de los más bajos del mundo.

²⁵ Otra forma de cuantificar las MNA es mediante la estimación de su impacto equivalente *ad valorem*, como en CEPAL (2017).

²⁶ El indicador no está exento de limitaciones. Por ejemplo, no capta la intensidad de las medidas aplicadas. Además, al ponderar las MNA a partir del volumen de las importaciones, puede subestimar a aquellas que, de tan restrictivas, limiten fuertemente el comercio.

²⁷ No incluye a las medidas de defensa comercial (capítulo D del nomenclador de UNCTAD).

de personas físicas (Modo 4), con la posibilidad de que los países puedan especificar ciertas excepciones o reservas en dichos compromisos²⁸. El indicador utilizado cuantifica el grado de restricción que establece cada país a nivel de ciertos sectores/subsectores de servicios (telecomunicaciones, finanzas, transporte, comercio y servicios profesionales) en tres de los cuatro modos de provisión o suministro²⁹. La metodología adoptada por el Banco Mundial asigna a cada compromiso (sector/modo y eventual excepción) un valor de acuerdo a una escala que categoriza diferentes grados de liberalización, que va desde 0 (“apertura sin restricciones”) a 100 (“completamente cerrado”)³⁰.

El grado de regulación en materia de inversiones está determinado por lo que establecen los regímenes nacionales sobre IED y por los compromisos firmados por los distintos países. Esos compromisos son los asumidos en el marco del Acuerdo de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (AMIC) de la OMC, los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) para aquellos países que los hayan firmado, o los acuerdos de libre comercio en cuyo marco exista algún capítulo referido al tratamiento de inversiones provenientes de los socios. A fin de cuantificar esta dimensión, se utiliza un índice elaborado por la OECD que busca medir el carácter restrictivo de las regulaciones a la IED de los países a través de cuatro tipos principales de regulaciones, que son: las referidas a la participación de capital extranjero, el trato discriminatorio, los mecanismos de aprobación y limitaciones al personal extranjero y otras normativas que afecten la operación de la inversión³¹. En base a una metodología similar a la utilizada por el Banco Mundial para el indicador de restricciones en servicios, arriban a un indicador (por sector y global) que oscila entre 0 (“ninguna restricción”) y 1 (“totalmente restringido”).

B. La política comercial de los países de cada bloque, según la dimensión de análisis

La comparación del grado de liberalización/protección comercial promedio de los países de cada uno de los tres bloques regionales considerados muestra ordenamientos diferentes en cada una de las dimensiones analizadas. El MERCOSUR presenta un mayor nivel de protección en el comercio de bienes. En materia de servicios e inversiones, sin embargo, la ASEAN es el bloque más protegido y, en estas dos dimensiones, el MERCOSUR es el bloque más abierto. Los grados de liberalización/protección diferenciados entre dimensiones muestran que la política comercial, considerada en un sentido amplio como el definido, guarda cierta relación con las características de los aparatos productivos. Y que el grado de liberalización de los países más integrados a las cadenas globales de valor (CGV) no necesariamente se verifica en todas las dimensiones de análisis.

²⁸ Se trata del posicionamiento consolidado (comprometido) por los países y puede diferir del tratamiento finalmente aplicado.

²⁹ No incluye al modo 2, consumo en el extranjero.

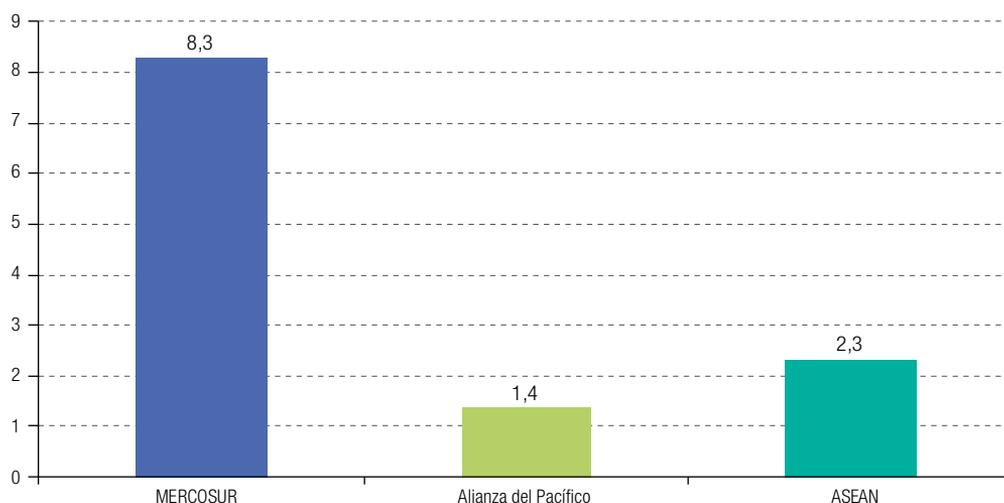
³⁰ Cabe aclarar que este indicador no contempla el efecto de las obligaciones adquiridas por ciertos países en el marco de los acuerdos de libre comercio que incluyan un capítulo sobre comercio de servicios.

³¹ Dada su relevancia para medir la regulación de la IED, se incluye el indicador de “presencia comercial” (en servicios), independientemente de que este también se utilice para medir el grado de regulación en materia de servicios.

Los países del MERCOSUR tienen la protección más elevada en el comercio de bienes tanto en materia arancelaria como no arancelaria. El arancel efectivo promedio ponderado de las importaciones de los países del MERCOSUR es de 8,3%³², casi cuatro veces mayor al correspondiente a la ASEAN y seis veces superior al de la AP (véase el gráfico II.1). Las diferencias entre regiones en materia de MNA son ostensiblemente menores: si bien el MERCOSUR muestra el valor más alto (con un índice de cobertura en torno al 80%), no llega a duplicar al de las otras regiones (véase el gráfico II.2)³³.

El bloque que presenta mayores restricciones al comercio de servicios es la ASEAN, en tanto que el MERCOSUR y la AP se ubican en un nivel similar. Como se observa en el gráfico II.3, el indicador para la ASEAN triplica al correspondiente a los países miembros del MERCOSUR³⁴. El orden de los bloques según su grado de restricción al comercio reflejado en este indicador es inverso al que se evidenció para la dimensión correspondiente al comercio de bienes, quedando en el nivel mínimo el MERCOSUR y en el máximo la ASEAN.

Gráfico II.1
Arancel efectivo promedio ponderado, 2017
(En porcentajes)



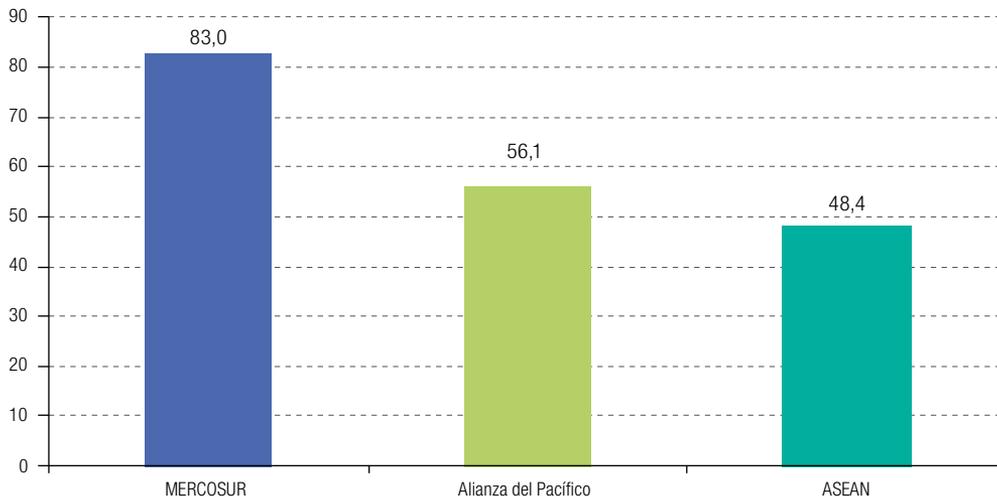
Fuente: Bertoni y Soltz (2019), sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Promedio de las tasas efectivamente aplicadas ponderadas por la proporción de importaciones de productos que corresponde a cada país de origen (fuente Banco Mundial), ponderado a su vez por el peso de las importaciones de mercancías de cada país miembro en el total importado de mercancías por todos los países que conforman el acuerdo (fuente OMC). Para Camboya y Malasia los datos corresponden a 2016 en tanto que para Myanmar y Tailandia corresponden a 2015.

³² Si bien el arancel efectivo promedio de los países del MERCOSUR es bastante alto en comparación con otras subregiones, es importante considerar que el arancel aplicado al interior del bloque es significativamente más bajo (menor al 2% de acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2019)).

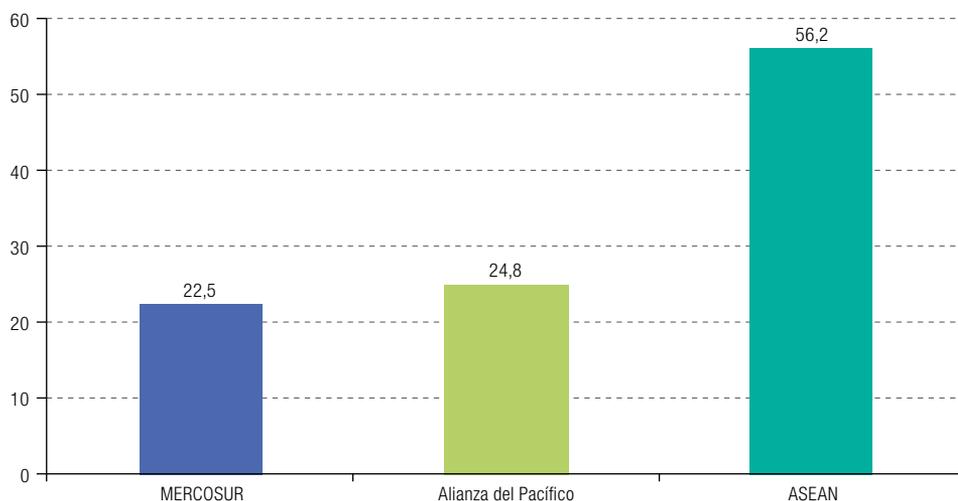
³³ Estimaciones de la División de Comercio e Integración de la CEPAL (alrededor de 2015) indican que los equivalentes ad valorem de las medidas no arancelarias aplicadas a las importaciones eran del 3,5% en el MERCOSUR, 4,2% en la AP y 3,8% en la ASEAN.

³⁴ Para la ASEAN no se contó con información de Singapur en este indicador, pero según información que pudo recabarse de un estudio realizado para estos países (Thangavelu y Lim, 2011) surgiría que este país está relativamente más liberalizado en su comercio exterior que el resto, con lo cual la brecha respecto al MERCOSUR y a la AP podría atenuarse.

Gráfico II.2**Índice de cobertura de las medidas no arancelarias, alrededor de 2016***(En porcentajes)*

Fuente: Bertoni y Soltz (2019) en base a datos del UNCTAD/Banco Mundial.

Nota: Proporción de las importaciones de cada país afectadas por al menos una MNA (fuente Banco Mundial/UNCTAD), ponderado a su vez por el peso de las importaciones de mercancías de cada país miembro en el total importado por todos los países que conforman el acuerdo (fuente OMC). No incluye los capítulos D y P de la clasificación de MNAs elaborada por la UNCTAD. Para la Argentina y México, los datos corresponden al año 2017. Para Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, los datos corresponden a 2016. Para Brunei, Camboya, Indonesia, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, los datos refieren a 2015. No hay datos disponibles para Laos.

Gráfico II.3**Indicador de Restricción en Comercio de Servicios, 2018***(0 mínimo-100 máximo)*

Fuente: Bertoni y Soltz (2019) en base a datos del Banco Mundial y la OMC.

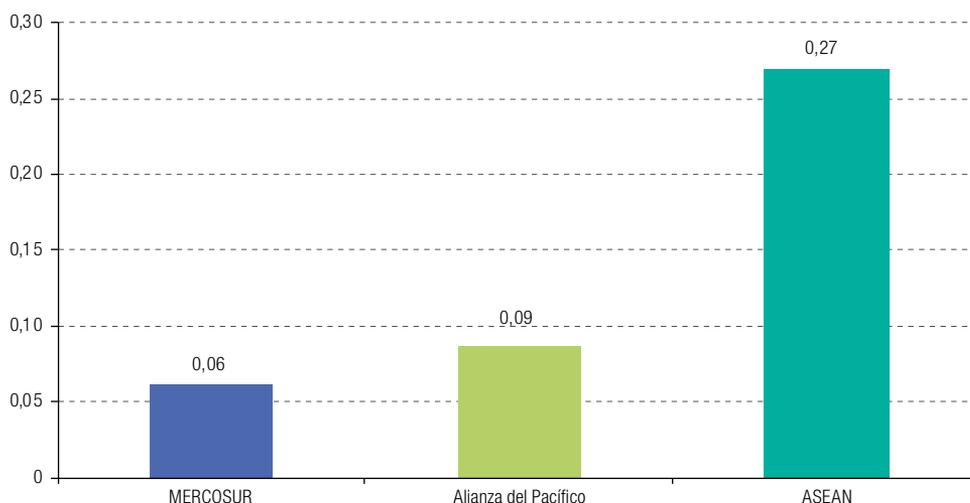
Nota: Promedio ponderado del índice de Restricción en Comercio de Servicios (fuente Banco Mundial) en función del peso de las importaciones de servicios reales de cada país miembro en el total importado de servicios reales por todos los países que conforman el acuerdo (fuente OMC). No incluye el modo 2 del GATS. Para Brasil y México los datos corresponden al año 2011. En el caso de la ASEAN no se disponen de datos para Brunei, Camboya, Laos, Myanmar ni Singapur.

En materia de IED nuevamente es la ASEAN el bloque más restrictivo. En este caso, los bloques regionales se ordenan en forma similar a la dimensión correspondiente al comercio de servicios, aunque con una diferencia algo mayor entre MERCOSUR y la AP. El valor del indicador correspondiente a la ASEAN triplica al de los países de la AP, que a su vez son más restrictivos que los del MERCOSUR³⁵ (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4

Indicador de Restricción Regulatoria en IED, 2017

(0 mínimo-1 máximo)



Fuente: Bertoni y Soltz (2019) en base a datos de la OECD y UNCTAD.

Nota: Promedio ponderado del índice de Restricción de Restricciones en IED (fuente OECD) en función del peso del flujo de ingreso de IED de cada país miembro en el total de IED recibida por todos los países que conforman el acuerdo (fuente UNCTAD). Los sectores considerados por este indicador son telecomunicaciones, finanzas, transporte, comercio y servicios profesionales. En el caso de la ASEAN no se disponen de datos para Brunei, Camboya, Singapur ni Tailandia. En el caso de MERCOSUR no se disponen de datos para el Paraguay, el Uruguay ni la República Bolivariana de Venezuela.

³⁵ Tampoco para este indicador se contó con información sobre Singapur. Recurriendo a la misma fuente complementaria (Thangavelu y Lim, 2011) se pudo constatar que este país tiene un nivel de apertura similar al de otros países relevantes de la ASEAN (como Indonesia, Malasia y Tailandia), por lo cual la distancia estimada respecto al MERCOSUR y la AP no se vería significativamente modificada.

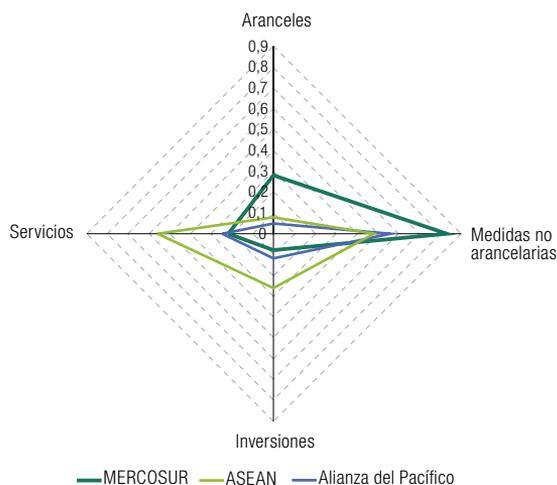
C. El análisis multidimensional de la política comercial y el perfil de inserción

El MERCOSUR y la ASEAN presentan estrategias de protección contrapuestas y la AP, con algunos matices, aparece como el bloque con mayor grado de liberalización. Al analizar los resultados de manera conjunta se observa que el primer bloque prioriza las restricciones aplicables al comercio de bienes (tanto aranceles como MNA), mientras que el segundo lo hace en servicios e inversiones. Por su parte, la AP tiene una protección en términos generales similar a la de los países de la ASEAN en el área de bienes (algo inferior en aranceles y superior en MNA) y menor a la del MERCOSUR (marcadamente en aranceles y levemente en MNA). En cuanto a servicios e inversiones, el posicionamiento de la AP es bastante similar al del MERCOSUR y, por lo tanto, con una menor restricción a la observada para la ASEAN.

El análisis multidimensional de la política comercial permite apreciar cómo el grado de liberalización/protección de los bloques regionales difiere según el indicador considerado. En los extremos, mientras el MERCOSUR presenta una mayor protección en el comercio de bienes, tanto por aranceles como por MNA, la ASEAN presenta una mayor regulación sobre el comercio de servicios y la IED. No obstante, ambas regiones presentan un mayor grado de regulación/protección que la AP con independencia del indicador utilizado. Estos resultados sugieren, como se discute a continuación, que la estrategia que los países adoptan para facilitar o restringir sus interacciones económicas con el resto del mundo guarda cierta correspondencia con su estructura productiva.

Gráfico II.5

Las cuatro dimensiones de la política comercial-Normalización (0-1)



Fuente: Bertoni y Soltz (2019) en base a datos del Banco Mundial, la OECD, la OMC y UNCTAD.

Nota: Los resultados de los cuatro indicadores han sido normalizados de manera tal que queden comprendidos en una escala de 0 a 1.

En la AP, la región que presenta menor grado de protección en el comercio de bienes, la estrategia de inserción de los países es consistente con la buscada articulación industrial con los Estados Unidos (en el caso de México) o con una especialización productiva fuertemente orientada a actividades primarias (en los casos de Perú y Chile). Se trata de una alianza que, a diferencia del MERCOSUR o la ASEAN, se creó con la intención de generar una mayor fortaleza en la relación con Asia y de generar una estructura regulatoria clara y homogénea, tendiente a atraer inversiones hacia la subregión.

En el caso del MERCOSUR, el mayor grado de protección en materia de bienes se relaciona con un perfil productivo relativamente más diversificado, con un mayor peso de la industria manufacturera que destina su producción centralmente al propio bloque y a otros países de la región. Especialmente en los casos de Brasil y la Argentina, en los que el nivel de protección constituye un tema sensible para el desarrollo del sector manufacturero, dadas las brechas de productividad existentes en gran parte de ese sector. Un proceso de desregulación para converger con el grado de liberalización de los países de, por ejemplo, la AP, como parece derivarse del principio de acuerdo recientemente alcanzado con la Unión Europea, implicaría una profunda reconfiguración sectorial de sus economías.

Para los países de la ASEAN una menor protección sobre los bienes resulta consistente con su nivel de integración productiva dentro y fuera del propio bloque. Estos países buscaron integrarse entre sí en cadenas regionales de manufacturas que a su vez presentan una alta participación en las cadenas globales de valor. La menor protección sobre los bienes resulta funcional a esa estrategia productiva, que se despliega en un contexto de políticas industriales y tecnológicas bastante más enérgicas y gravitantes que las que predominan en América Latina y el Caribe.

En cuanto a la regulación en materia de servicios e IED quedan algunas preguntas abiertas. La literatura asocia la mayor participación en las CVG con la desregulación comercial de las economías en todas sus dimensiones (bienes, servicios e IED). Ello, sin embargo, no se verifica necesariamente en los países de la ASEAN que muestran, en promedio, un nivel más alto de restricción en estas últimas dos áreas.

III. Reflexiones finales: el MERCOSUR en un contexto de redefiniciones

Desde comienzos de la década de los 2000 las exportaciones e importaciones del MERCOSUR crecieron más hacia afuera que hacia adentro del bloque, debilitando los vínculos entre los países miembros, tendencia que se mantuvo en 2018 (sección I). Esa reorientación de los flujos de comercio respondió a la lógica de expansión de los centros productivos globales –en particular, de China– más que a una estrategia deliberada de inserción externa de los países del MERCOSUR. La política comercial definida con la creación del MERCOSUR apuntaba a avanzar hacia una desregulación externa gradual sosteniendo cierto grado de protección en una serie de actividades manufactureras sensibles a la competencia externa al bloque, lo que denotaba un interés particular –al menos de los dos países de mayor tamaño del bloque– en generar sinergias productivas regionales en torno de una serie de sectores industriales. Sin embargo, el afianzamiento de los lazos con economías de fuera de la región se produjo fundamentalmente a través del incremento de las exportaciones de productos primarios. Entretanto, el aumento de importaciones de bienes manufacturados tendía a erosionar parte de la base industrial de los países miembros del bloque³⁶.

El MERCOSUR atraviesa actualmente una fase de redefinición. En su creación, el bloque tenía dos desafíos centrales. Por un lado, avanzar hacia una plena liberalización del comercio entre sus países miembros. Esto implicaba, además de la eliminación de las excepciones al régimen general, como las que aun rigen para el azúcar y los productos del sector automotor, revisar una serie de medidas regulatorias y barreras no arancelarias que en la práctica entorpecen la libre circulación de bienes e inhiben la posibilidad de una integración más profunda en el interior del bloque, como es el caso de ciertas barreras sanitarias, licencias no automáticas, cuotas o impuestos que afectan las importaciones desde los socios del propio MERCOSUR. Por otro lado, consensuar los intereses y las prioridades en los acuerdos con terceros. Ello suponía procurar la convergencia de los países miembros hacia objetivos comunes –compatibles con las estrategias nacionales de desarrollo e inserción internacional–, un objetivo difícil de alcanzar dadas las distintas prioridades estratégicas de los países del bloque.

Luego de la crisis que atravesaron las economías del MERCOSUR a finales de los años noventa y comienzos de los 2000, no hubo avances ostensibles en los aspectos mencionados. Con el cambio de siglo se inicia una fase en la que más que en avanzar en materia de liberalización comercial, los países miembros se avocaron a resolver tensiones puntuales suscitadas al interior del bloque, bajo una lógica tendiente a suavizar las dificultades sectoriales emergentes (por ejemplo, mediante el establecimiento de cuotas o la negociación del “flex” en el caso del sector automotor). Las negociaciones hacia afuera del bloque no tuvieron avances significativos. Se dio marcha atrás al proyecto que apuntaba a crear un área de libre comercio con los Estados Unidos y el resto de los países de América, por un lado, y las negociaciones con la Unión Europea se mantuvieron estancadas.

³⁶ Véase CEPAL (2018), sección II.

En los últimos años se inicia una nueva etapa en la que los países del MERCOSUR vuelven a dar prioridad a las negociaciones con otros países y bloques. También se incluyen en la agenda la revisión del arancel externo común y la posibilidad de dotar a los miembros del bloque de una mayor autonomía para entablar acuerdos comerciales con terceros, en vistas de las dificultades surgidas en el pasado para consensuar acuerdos extra-bloque³⁷. En el último año, motorizadas principalmente por los gobiernos de Argentina y Brasil, las negociaciones con la Unión Europea lideraron esa agenda dando lugar al principio de acuerdo recientemente alcanzado. Un eventual avance de la revisión del AEC, que ya se encuentran en la agenda del Grupo Mercado Común –por pedido de la Argentina y suscripto luego por Brasil, los dos países que desde la creación del MERCOSUR dieron mayor prioridad a ese instrumento–, acentuaría la tendencia a la liberalización comercial del bloque. En el caso del Brasil, las autoridades ya anunciaron una rebaja gradual de aranceles a las importaciones, decisión que, de seguir adelante, debería ser validada por los demás países miembros del MERCOSUR.

La confirmación del acuerdo con la Unión Europea y la amplia agenda de negociaciones en marcha (que incluyen a Canadá, China, la Asociación Europea de Libre Comercio –EFTA– y Estados Unidos), son indicios de una reconversión institucional del MERCOSUR hacia una experiencia más parecida a la de la Alianza del Pacífico (sección II). Esto tendería a modificar la estructura sectorial de los países del bloque acentuando su inserción externa primaria y, probablemente, debilitando aún más el comercio intra-MERCOSUR. Sobre todo si, en un marco como el descrito, no se intensifican, y en parte rediseñan, las políticas de transformación productiva de los países miembros. En este sentido es importante tener presente que la mayor profundidad que en materia de integración productiva revelan los países de la ASEAN (con un comercio intrarregional del 23%, frente al 16% de América Latina y el Caribe) en un contexto de relativa liberalización comercial (en bienes), resulta indisoluble de su política industrial y tecnológica y de su estrategia de inserción global mediante la configuración de cadenas regionales de valor basadas en la producción de bienes diferenciados y de mayor contenido tecnológico.

³⁷ La idea de habilitar canales para la negociación unilateral de los países miembros con terceros fue planteada en varias oportunidades por el Uruguay, que ya tiene firmado un tratado de libre comercio con México e intenciones de firmar otro con China. La novedad de los últimos años ha sido que todos los países manifestaron intenciones de habilitar esos canales, con el interés puesto en los países de Asia (en especial, China) y África.

Bibliografía

- Cámara de Industrial del Uruguay (2019), "Comercio exterior de bienes del Uruguay"; Informe mensual- Diciembre 2018; año 9-Nº 108.
- CEPAL (2019), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3), Santiago de Chile.
- Cerdeiro, D. y R. Nam (2018), "A Multidimensional Approach to Trade Policy Indicators", *IMF Working Paper* WP18/32, Strategy, Policy, and Review Department, Washington, D.C.
- Ministério da Fazenda (2019), "Informativo Econômico - Balança Comercial de dezembro/18", Boletim produzido pela Secretaria de Política Econômica sobre a Balança Comercial Brasileira.
- Ministerio de Hacienda del Paraguay (2019), "Reporte de comercio exterior, Diciembre 2018", Subsecretaría de Estado de Economía, Dirección de Integración, Departamento de Estrategias Comerciales e Integración.
- Thangavelu, S. M. y H. Lim (2011), "Comprehensive Mapping of FTAs in ASEAN and East Asia FDI Restrictiveness Index for ASEAN Free Trade Area (AFTA)", en Lee, C. J. y M. Okabe (eds.), *Comprehensive Mapping of FTAs in ASEAN and East Asia*, ERIA Research Project Report 2010-26, pp. 136-178.
- Uruguay XXI (2019), "Informe anual de comercio exterior".
- INDEC (2019), *Informes Técnicos vol. 3 Nº 12*; "Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de diciembre de 2018".
- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (2018), *Entregas 2018*, en <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/ascom/pdf/17.12.2018-cartilha-entregas-2018.pdf>.

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del bloque desde una perspectiva estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org