

La Unión Europea y el Mercosur: hacia un estudio comparativo de los aspectos comerciales

Diego Rafael Mazzoccone

Mercosur

Para comenzar y entender mejor el surgimiento del Mercosur, resulta necesario describir brevemente el contexto en el que se realizaron las primeras conversaciones para la formación de dicho bloque:

La crisis internacional de los primeros años de la década de 1980 generó que los gobiernos sudamericanos realicen un ajuste económico. Por lo tanto, los gobiernos de esos países estaban preocupados en promover el crecimiento de los flujos comerciales, para volver a los números anteriores a dicha crisis. A partir de ello comenzó a gestarse una cooperación económica creciente entre Argentina y Brasil.

En el año 1985, se firmaron acuerdos entre ambos países en la llamada Declaración de Iguazú, en el cual se buscaba enfrentar de manera conjunta y coordinada problemas comunes a ambos, fortalecer los sistemas democráticos, y reducir la desconfianza política mutua y las tensiones militares existentes entre ambos países¹.

Siguiendo en esta línea, se anuncia en el año 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), mediante el cual se buscaba expandir el comercio, fomentar la inversión y facilitar el transporte. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados, debido en gran parte a la inestabilidad macroeconómica y a la volatilidad de las políticas en ambos países.

Como consecuencia se firma, en el año 1988, el Tratado de Integración, mediante el cual ambos Estados se comprometían a crear un mercado común en el plazo de diez años, y además se establecía la necesidad de coordinar las políticas monetarias, fiscales, cambiarias y de capitales².

1. Fernández, Raúl y González, Gustavo (1996). La coordinación de políticas macroeconómicas y el MERCOSUR, *Revista Contribuciones*, Año XIII – N.º 4, Buenos Aires.

2. Bouzas, Roberto (1992). Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/MERCOSUR: una evaluación preliminar, en *liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, GEL, Buenos Aires.

Dos años después, los dos nuevos gobiernos de Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, en la cual ambos países se comprometían a reducir a cinco años la constitución del mercado común, reemplazar las negociaciones producto por producto por reducciones tarifarias automáticas y eliminar todas las barreras no arancelarias existentes.

En el año 1991, al proyecto bilateral entre Argentina y Brasil se unirían Uruguay y Paraguay al firmar el Tratado de Asunción, el cual daría origen al Mercosur. Mediante este tratado, los gobiernos resolvieron: liberalizar progresivamente el comercio entre los miembros hasta alcanzar un margen de preferencia del 100 % a fines de 1994, la introducción de un arancel externo común, eliminación de las restricciones no arancelarias, y la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias. Dentro de estos objetivos, el mayor avance se daría en los dos primeros puntos, con un incremento significativo del comercio intrarregional³.

Es importante destacar que la reactivación en materia de integración regional, fue fomentada por el contexto neoliberal dominante durante dicho período. Según esta postura ideológica, la falta de competitividad del sistema industrial se debía a las altas barreras proteccionistas presentes en los países latinoamericanos, y por tanto era necesaria la integración rápida de estas economías al mercado mundial, a través del desmantelamiento de la estructura de protección, la apertura indiscriminada de sus economías, y la especialización en aquellas actividades en las cuales tuvieran ventajas comparativas, derivando así en un esquema de libre comercio con las consiguientes ganancias de productividad⁴.

Sin embargo, mediante estos postulados sólo se fomentaba la especialización en ventajas comparativas estáticas, es decir que en el caso de los miembros del Mercosur debían dedicarse a la producción de bienes intensivos en el factor trabajo, e importar aquellos bienes relativamente más intensivos en el uso del factor capital. Esto va en desmedro de la generación de ventajas comparativas dinámicas, a través del desarrollo de economías de escala y procesos de aprendizaje que no solo permitirían agregar un mayor valor a los productos exportados, sino también conducirían a la mejora de la competitividad del bloque en el mercado mundial⁵.

Durante los primeros años del Mercosur, existió un notable avance en materia de integración comercial. Esto se puede ver reflejado en el aumento relativamente mayor de las exportaciones intra-Mercosur, en comparación a las exportaciones hacia el resto del mundo. Para el período 1990-1995, mientras que el total de las exportaciones de sus miembros creció un 8,7%, el aumento de las exportaciones intra-Mercosur fue de un 28,3 % para ese mismo lapso⁶. En este período, el intercambio comercial del grupo pasó de U\$S 4127 millones a U\$S 14 440 para el final del lustro, es decir, el flujo del comercio aumentó casi un 350%. A su vez, es necesario destacar que el crecimiento del comercio estuvo liderado por Argentina y Brasil, que representan alrededor del 85% del comercio total del bloque.

Después de esta etapa de expansión comercial, la cual se extendió hasta el año 1998, comenzó en el Mercosur un período de estancamiento y posterior involución. Con el inicio de la crisis del sudeste asiático, las negociaciones comenzaron a ser más engorrosas, y los gobiernos parecían no tener la misma voluntad política para asumir compromisos que profundizaran la integración. A esto se le sumaría la devaluación del real en el año 1999, lo que

3. Berlinski, Julio, Vaillant, Marcel, Miranda, Pedro y otros (2006). Aranceles a las importaciones: el camino al arancel externo común, en *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 5.

4. Porta, Fernando (1992). Apertura comercial e integración regional en América Latina, *Revista Contribuciones*, Año IX N.º 3, Buenos Aires.

5. Bekerman, Marta y Rikap, Cecilia (2010). Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil, *Revista CEPAL*, N.º 100, Santiago de Chile.

6. Schaal, Peter (1996). La posición de la Unión Europea frente a los nuevos procesos de integración en América Latina, *Revista Contribuciones*, Año XIII – N.º 4, Buenos Aires.

llevó a una sucesión de conflictos comerciales agudizados por la notable contracción del comercio intrazona y se redujo alrededor de un 25% en dicho año. En cuanto al intercambio entre los principales socios, las exportaciones argentinas a Brasil se redujeron en un 28,2%, en conjunto con una disminución considerable de las importaciones argentinas desde Brasil en un 20,6 % y este fenómeno era atribuible al ciclo recesivo en el que entró la economía argentina desde mediados del año 1998. Frente a la imposibilidad de Argentina de devaluar dado el régimen de convertibilidad imperante, se tomaron medidas proteccionistas con el objetivo de asegurar una balanza comercial superavitaria con Brasil⁷.

Por tanto, la fragilidad externa a la que se encontraban expuestas las economías de la región, llevaría a una etapa de elevado proteccionismo, desconocido hasta ahora por el bloque. Lo anterior se reflejó en el aumento de las denominadas restricciones no arancelarias y se entiende por restricciones: “cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier otra naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte por decisión unilateral el comercio recíproco”⁸. Pueden destacarse: restricciones cuantitativas y otros instrumentos similares, medidas que afecten directamente a los precios, participación del gobierno y barreras técnicas al comercio entre otras. Estas últimas son abundantes entre los miembros del Mercosur, y existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o si su producto es sometido a un test y a una certificación en el país importador⁹.

Esta etapa de estancamiento y de crecientes conflictos entre los miembros del bloque se extendió hasta el año 2002 y comenzó a partir del año siguiente una tercera etapa que se encuentra vigente hasta la actualidad, que estaría delineada entre otros factores por un cambio en el ambiente ideológico predominante, en la cual si bien las políticas de apertura no se revirtieron, en varios países latinoamericanos prevaleció una actitud más cautelosa respecto a las bondades de la liberalización unilateral y se reemplazó a la que hoy es vista como una agenda desequilibradamente centrada en la liberalización, por la llamada “agenda del desarrollo”.

Además, en algunos países de América del Sur gradualmente volvió a reforzarse la preocupación por la creación de capacidades endógenas y existió un resurgimiento del nacionalismo. Por tanto, se creó así un escenario en el cual la “convergencia liberal” de los años noventa dio paso a una mayor diversidad política, institucional, y un grado creciente de pluralidad en materia de inserción internacional, respaldados todos estos cambios por un contexto de altos precios de las materias primas, y por un ciclo favorable de liquidez internacional¹⁰.

La llegada de gobiernos progresistas a la región permitió la ampliación de la agenda social y política del bloque, lo que llevó a que la denominada “integración dura”, diera lugar a la apertura del debate en temas como educación, salud y derecho de residencia entre otros aspectos. Por tanto, el regionalismo avanza y este funciona por encima de la integración comercial¹¹.

Bajo el liderazgo de los presidentes Kirchner y Lula, si bien se inició un nuevo camino de integración, no se percibieron tantos cambios en la integración comercial entre ambos países. Asimismo, los conflictos entre estos resurgieron como consecuencia tanto de las negociaciones externas, como por las nuevas barreras que se levantaron producto de la crisis internacional del año 2008. Si bien existieron medidas de acercamiento en materia comercial

7. Tussie, Diana, Labaqui, Ignacio y Quiliconi, Cintia (2001). Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿De la experiencia a la esperanza?, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

8. Tratado de Asunción, Anexo I, Art. 2.

9. Vaillant, Marcel (2001). Profundización del proceso de integración económica en bienes, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

10. Bouzas, Roberto (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, Red MERCOSUR, Documento de Trabajo N.º 1.

11. Tussie, Diana. El MERCOSUR ya es propiedad de la gente”, *Diario Clarín*, Opinión, 21 de septiembre de 2010.

y económica –creación del FOCEM, sistema de pagos en moneda local, aprobación del código aduanero– estas son medidas modestas para los ambiciosos objetivos en materia económico-comercial que tenía en sus orígenes el Mercosur¹².

A su vez, la influencia cada vez mayor de China en los países del bloque regional impone nuevos desafíos a la integración, puesto que si bien el principal socio comercial de Argentina continúa siendo Brasil, para este último el mercado regional no tiene la misma importancia, puesto que actualmente el principal destino exportador de Brasil es China al posibilitar que las fuerzas centrífugas regionales a nivel económico sean muy fuertes¹³.

La evolución de los flujos comerciales durante los distintos períodos analizados puede ser examinada a través de la medición de la denominada interdependencia regional y tomar en cuenta la participación del comercio intra-regional sobre el comercio total del bloque. Dicha interdependencia puede ser definida a partir de la siguiente fórmula¹⁴:

$$IR = (X_{IM} + M_{IM}) / (X_{TM} + M_{TM}), \text{ donde:}$$

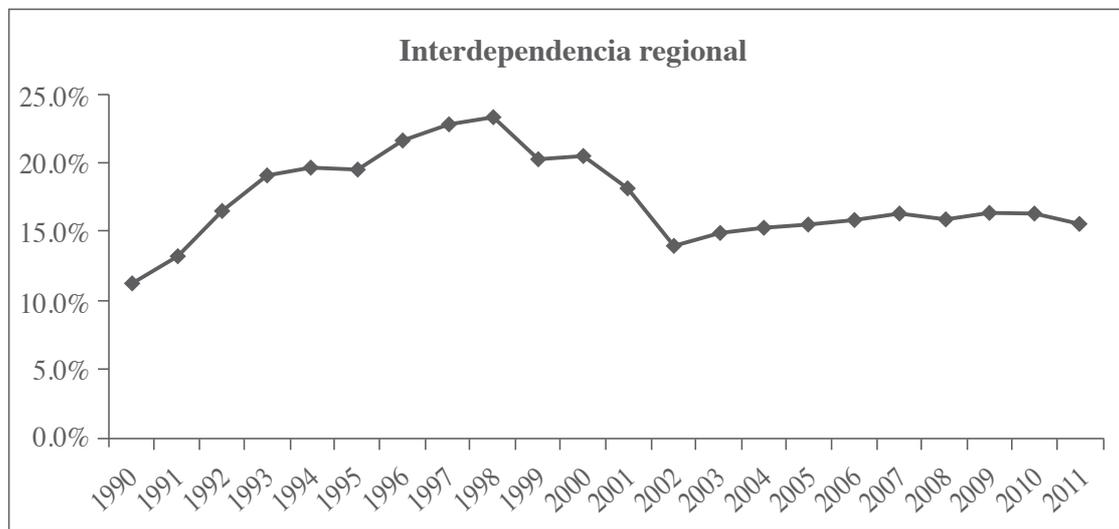
X_{IM} = Exportaciones intrarregionales

M_{IM} = Importaciones intrarregionales

X_{TM} = Total de exportaciones del MERCOSUR

M_{TM} = Total de importaciones del MERCOSUR

Para el caso del bloque analizado, la evolución de este índice es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Economía Internacional (CEI)

12. *Ibíd.*

13. Tussie, Diana. Políticas para el MERCOSUR, Diario *Página 12*, 27 de febrero de 2011.

14. Capannelli, Giovanni, Lee, Jong-Wha y Petri Peter (2009), Developing indicators for regional economic integration and cooperation. UNU-CRIS Working Papers W-2009/22, Belgium.

Como se puede observar, y en concordancia con lo anteriormente descrito, el momento de auge del comercio intraMercosur surgió a mediados de la década de los noventa y alcanzó un pico en el año 1998. Si bien luego del período de estancamiento sufrido hasta el año 2002 los valores comenzarían a recuperarse, siempre se mantendrían en un nivel inferior a los porcentajes alcanzados durante la época de auge del bloque.

A partir del análisis hasta aquí realizado, se pueden establecer una serie de factores que resultan útiles para comprender las causas del estancamiento e involución de la integración comercial entre los países miembros del Mercosur. Entre ellos pueden destacarse:

- Nivel de interdependencia económica relativamente bajo: A pesar del rápido crecimiento del comercio intrarregional acaecido en la primera etapa del Mercosur, como se observa en el gráfico anterior, este apenas superó el 20 % en su época de auge, puesto que en las etapas posteriores se mantuvo siempre por debajo de los picos alcanzados. En términos comparativos, dicha cifra es muy inferior a las que presentan otros procesos de integración exitosos, como en el caso de la Unión Europea, en la cual el comercio intrarregional alcanzó casi un 60 %.

- Presencia de importantes asimetrías: Las diferencias de tamaño, coeficientes de apertura, y la diversificación de la estructura productiva de cada uno de los países miembros del bloque, ha generado como consecuencia que los socios más pequeños sean aquellos que se encuentran más integrados comercialmente a sus vecinos, mientras que los miembros mayores, particularmente Brasil, poseen vínculos mucho más modestos con el resto de los socios, puesto que como se ha visto anteriormente China se ha convertido en su principal socio comercial. Esto trae aparejado un alto grado de heterogeneidad de intereses nacionales en materia de cooperación y fomento de una mayor integración comercial. Si bien se han tomado medidas para reducir estas desigualdades, como el caso de la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en el año 2006, sus resultados han sido modestos y no derivaron en una redistribución considerable que modificara de gran manera la condición de los socios más pequeños¹⁵.

- Ausencia de complementación productiva: En el caso del Mercosur, la dificultad para el avance en una mayor integración comercial reside en la existencia de estructuras de producción muchas veces competitivas y no complementarias, y en la ausencia de políticas comunes para la reconversión del aparato productivo; es decir, la complementariedad en materia productiva podría incrementar el comercio intraindustrial y beneficiar así no solo a las empresas transnacionales que se complementan con otras filiales ubicadas principalmente dentro del Mercosur, sino también a las pequeñas y medianas empresas, las cuales solo han accedido marginalmente a los beneficios de pertenecer al bloque. Esto, además, podría generar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, y permitir así la exportación de productos con mayor valor agregado, y un aumento de competitividad del sistema industrial al interior del bloque¹⁶.

En síntesis, el nuevo ambiente ideológico y los condicionantes internos y externos anteriormente mencionados, erigieron nuevos obstáculos al proyecto de unión aduanera y de integración comercial, en la medida que han profundizado las diferencias de visiones y de intereses entre los distintos miembros del bloque¹⁷.

15. Bouzas, Roberto (2010), op. cit. p. 11.

16. Bekerman, Marta y Rikap, Cecilia (2010), op.cit. p. 173.

17. Bouzas, Roberto (2010), op. cit. p. 9.

Unión Europea

El 1957 con el Tratado de Roma se crea la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad de Energía Atómica Europea (EURATOM), que se suma a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), formando de esta manera las Comunidades Europeas.



Para nuestro trabajo, lo importante es destacar la constitución del mercado común que se da con el Tratado de Roma.

Desde ese momento, surge un período de transición de 12 años para establecer el mercado común en tres etapas de cuatro años (1958-62/1962-66/1966-70).

El paso de la primera a la segunda etapa implicará la comprobación de que se han cumplido los pasos previstos en el Tratado de Roma.

En el Art. 13 del Tratado de Roma, se refiere al área de libre comercio al expresar que habrá eliminación progresiva de los derechos de importación entre los miembros según un determinado cronograma.

En el artículo 30 se establece la prohibición de restricciones cuantitativas y medidas equivalentes.

En el artículo 36 se definen las excepciones por razones de orden público, moralidad o seguridad, vida y salud de personas y animales, preservación de vegetales, patrimonio artístico, histórico o arqueológico, protección de propiedad industrial o comercial, las cuáles no deben ser una restricción encubierta al comercio o medio de discriminación arbitraria.

En el artículo 37 se realiza una adecuación de monopolios nacionales.

Se establece como objetivo general el libre movimiento de personas, servicios y capitales.

El mercado único

A partir de la concreción de la Unión Aduanera, el proceso de formación del mercado interior se estancó por dos razones principales:

- 1- Los obstáculos políticos reflejados en el mantenimiento de la unanimidad como criterio para la toma de decisiones (compromiso de Luxemburgo).
- 2- Las dificultades económicas planteadas por la recesión de principios de 1970.

La armonización de las barreras técnicas tuvo un éxito limitado y el mercado interior no sólo no se fortaleció, sino que incluso aumentó la fragmentación.

Frente al estancamiento en la producción de derecho secundario, el Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) jugó un papel importante:

- 1- Caso Dassonville (whisky escocés): en 1974, el TEJ hizo una primera clarificación del significado de “medidas de impacto equivalente a una restricción cuantitativa”, “recordando” que al firmar el Tratado de Roma todos los países habían acordado eliminar las barreras técnicas al comercio (BTC) que obstaculizaran el mercado interior.
- 2- Cassis de Dijon: en 1979, el TEJ estableció que el requisito de un contenido mínimo de alcohol de la legislación alemana era un obstáculo al comercio incompatible con el art 30 (porque no podía ampararse en alguna de las excepciones para la aplicación de restricciones cuantitativas –en este caso equivalente a una prohibición de importación).

El resultado fue que, en la práctica, muchas barreras técnicas nacionales pasaron a poder ser cuestionadas legalmente.

En enero de 1985, Jacques Delors asumió la presidencia de la Comisión y prioriza el perfeccionamiento del mercado interior como medio para modificar el proceso decisorio y, eventualmente, llegar a una unión monetaria.

En junio de 1985, la Comisión presenta un White Paper sobre las medidas necesarias para completar el mercado interior. El trabajo incluye un apéndice con alrededor de 300 propuestas de la Comisión para su aprobación por el Consejo. La lista recogía el trabajo de años previamente hecho en la Comisión.

La lista incluía un calendario que terminaba el 31.12.92 con foco en:

- Barreras físicas, técnicas y fiscales.
- Agrupar legislación ya aprobada.
- Responder a cambios tecnológicos, sociales y ambientales.
- Eliminar cuotas y otras restricciones al comercio con terceros.

Con respecto del acceso al mercado (barreras físicas) se produce la eliminación de formalidades aduaneras para el comercio de bienes lo que exigió:

- La consolidación y eventual eliminación de papeles en frontera.
- Nuevo sistema estadístico para seguir el comercio entre países.
- Nuevo código aduanero común y anexo sobre prácticas aduaneras (octubre 1992).

Con respecto de la Agricultura esto fue un tema crítico por la sanidad vegetal, animal y humana y porque las compensaciones de la CAP (The Common Agricultural Policy) ocurrían en frontera. Hubo 63 propuestas sobre el control de plagas y el comercio de animales y alimentos. Y otras 18 referidas a medidas fitosanitarias.

El movimiento de personas fue algo muy conflictivo e implementado parcialmente. El acuerdo de Schengen establece un espacio común en el que puede circular libremente toda persona que haya entrado regularmente por una frontera exterior o resida en uno de los países del Convenio. Este acuerdo fue firmado en 1985, pero recién fue operativo en 1995 como consecuencia de las numerosas barreras técnicas que surgieron a la sombra de la crisis de 1974 y años sucesivos, desarrolló la Política Europea de Barreras Técnicas, Seguridad y Calidad. Obsérvense los tres conceptos que incluye esta política: barrera técnica, seguridad y calidad, todos íntimamente relacionados.

Esta política comunitaria mencionada busca que todos los miembros tengan la misma legislación técnica y las mismas normas. La UE solo legisla en los sectores en los que haya detectado problemas por medio de directivas y de las normas referenciadas a cada directiva. Dichas normas las elaboran los siguientes organismos: el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI, en sus siglas en inglés). Esta parte de la política de la UE se denomina el Nuevo Enfoque de la armonización de las legislaciones técnicas.

Pero como no alcanza con que se tengan la misma legislación y normas, para que no existan barreras técnicas surge un nuevo y complementario aspecto de la política de la UE respecto a las barreras técnicas: es el llamado Enfoque Global de Ensayos y Certificaciones, que pretende controlar las actuaciones de los laboratorios y de los organismos que intervienen en la atestación de la conformidad.

Entonces, el Nuevo Enfoque define cómo deben ser las directivas de la UE y su relación con las normas referenciadas y el Enfoque Global define un sistema modular para realizar las atestaciones de la conformidad con las directivas y establece que todos los Estados miembros tengan una infraestructura de la calidad semejante, que asegure el mismo nivel técnico y los mismos procedimientos a la hora de realizar ensayos y de atestar la conformidad.

Con respecto a las barreras fiscales, se establece la armonización del IVA, en algunos países con altas tasas para productos de lujo o muy bajas para productos básicos.

Además, no prosperó la propuesta de la Comisión de que el IVA se pague en el país de origen y se adoptó un sistema transitorio de país de destino.

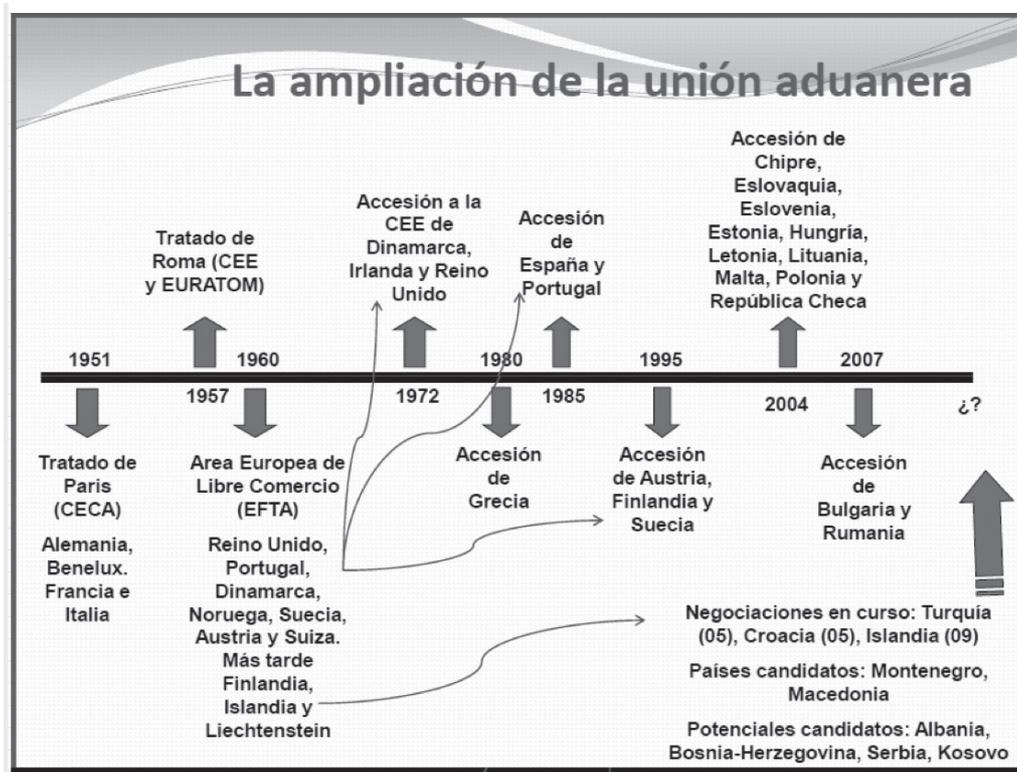
También, se produjo una armonización de impuestos internos al alcohol, tabaco y combustibles.

En relación con las cuotas y otras barreras a la importación, a fines de la década de 1980 existían cerca de 1000 medidas incluyendo 100 cuotas. La Comisión las eliminó todas (menos seis) en 1992. Surgieron algunos problemas con autos japoneses, bananas y textiles.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como “Tratado de Maastricht” por haber sido firmado en esa localidad holandesa, constituyó una piedra angular en el proceso de integración europeo.

El gran paso adelante fue la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Se adoptó la decisión de crear una moneda única, que recibió el nombre de euro el 1 de noviembre de 1999. Se acordó un plan estructurado en tres fases:

1. Inició en 1990 y concluyó el 31 de diciembre de 1993 y su objetivo sería la plena liberalización de la circulación de capitales.
2. Del 1º de enero de 1994 al 1º de enero de 1999. Los países miembros debían coordinar sus políticas económicas para conseguir unos objetivos, fijados cuantitativamente y conocidos como “criterios de convergencia”, de reducción de la inflación, de los tipos de interés y de las fluctuaciones del cambio entre las monedas europeas, y de control del déficit y la deuda pública. Los países que alcanzaran esos objetivos podrían pasar a la tercera fase. En el Consejo Europeo reunido en diciembre de 1995 en Madrid se nombró definitivamente a la nueva moneda única europea: euro.
3. A partir del 1º de enero de 1999. Creación de la moneda única, el Euro, fijación irreversible de su equivalencia con las monedas que participaran y el establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE).



En 1993, se definieron los Criterios de Copenhague, los cuales definen las siguientes condiciones previas para la consideración de un Estado como posible candidato a su incorporación como miembro de la Unión Europea (UE):

- Instituciones estables que aseguren la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
- Una economía de mercado efectiva, así como la capacidad de enfrentar las presiones competitivas y las fuerzas del mercado que operan dentro de la Unión.
- La capacidad de asumir las obligaciones de la membresía, en particular la adhesión a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El Consejo de Madrid (1995) clarificó que los países también deben estar en condiciones de poner en marcha las políticas comunitarias.

A fines de la década de 1960s se realizaron acuerdos comerciales con Grecia, Turquía, Israel, Túnez, Argelia y Marruecos. Con Turquía existe una unión aduanera desde mediados de 1990.

En 1973, se definió una estrategia global para los países mediterráneos basada en oferta de ALCs en productos industriales, cooperación y acceso regulado en agricultura (algunos posteriormente ingresaron, como Grecia, España y Portugal). En 1995, a través del Proceso de Barcelona, se declara el área de libre comercio euromediterránea.

Algunos diferentes Acuerdos de Asociación son los siguientes:

1992: Chile

1997: México

2000: Sudáfrica

Por expiración de Cotonou: CARIFORUM (2008), Costa de Marfil (2008), Camerún (2009) Corea (2011).

En el año 2000 se firmó, reemplazando a la Convención de Lomé, el Acuerdo de Cotonou, para el intercambio comercial y de asistencia entre la Unión Europea y los 78 estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).

Las innovaciones de Cotonou son las siguientes:

- Liberalización del comercio más que preferencias y agenda más amplia de temas “comerciales”.
- Condicionalidad política en relación con el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el imperio de la ley. El “buen gobierno” como un elemento “fundamental” más que “esencial”.
- Diferenciación económica regional: diferencia por región y situación económica:

La Unión Europea y Mercosur: Comparación

Para comparar estas dos regiones es importante, por un lado no tomar al caso europeo como al ejemplo a copiar y por otro lado analizar cada caso con las necesidades que pretende satisfacer uno y otro (Duque Domínguez, 1998).

Barreras al comercio

En el Tratado de Roma se establece un período de 2 a 5 años para eliminar los aranceles y las restricciones cuantitativas entre los países miembros. Además, se contempla la aplicación de cláusulas de salvaguardia, que constituyen medidas de excepción, que podrían aplicarse en el caso de producirse dificultades graves en un determinado sector de actividad.

Por su parte, el desmantelamiento de barreras al comercio en los socios del Mercosur se realiza de manera diferenciada debido a la asimetría de los países miembros. En referencia a las barreras arancelarias, se realizó una liberalización progresiva hasta llegar a la eliminación de aranceles en diciembre de 1994, pero el periodo transitorio se alargó para una lista de productos sensibles hasta 1999 en el caso de Brasil y Argentina y hasta 2000 para Paraguay y Uruguay.

En cuanto a las barreras no arancelarias, la mayor parte de las restricciones cuantitativas se eliminaron en 1994.

En el Tratado de Roma también se pudieron aplicar las cláusulas de salvaguardia. Aunque por esta cuestión, el Mercosur sufrió una grave crisis visto que estas cláusulas fueron usadas fuera del periodo contemplado. Lo anterior se debió a que en 1999 se produjo una devaluación de la moneda brasileña que afectó fuertemente a las exportaciones argentinas, sumado a que Argentina se encontraba en recesión y con un fuerte lobby empresarial se tomaron estas medidas con el fin de cuidar a su mercado interno ante las exportaciones de su principal socio comercial.

Pero, el gobierno brasileño, viendo que sus productos de exportación no podían acceder al mercado argentino, no se quedó atrás y también tomó medidas para evitar el ingreso de productos de origen argentino para, de esta manera, influenciar en las negociaciones entre ambos. Esta sería la más grave crisis que sufrió el bloque comercial.

En 1998, hubo un precedente cuando aparecieron fuertes conflictos aduaneros motivados, por un lado por un fuerte *lobby* proteccionista brasileño en plena crisis financiera de 1998 y, por otro lado, por presiones de ciertos sectores en Argentina, que buscaban protección ante la liberalización de las importaciones.

Estos conflictos aduaneros se repetirán en otras oportunidades, porque al haber un proceso de liberalización comercial, siempre hay sectores que se ven amenazados; por eso, es importante que el compromiso político sea firme para que no se vea frenada la integración regional¹⁸.

Arancel exterior común (TEC)

En el caso de la UE, el Tratado de Roma establece el procedimiento para constituirlo así como sus principales excepciones. En la confección del TEC se plantearon dos tipos de problemas: los referentes a la nomenclatura y aquel relativo al nivel de derechos. Los primeros se solucionaron fácilmente con la adopción por parte de todos los EM de la denominada Nomenclatura de Bruselas. El segundo fue un problema de más difícil solución: el principio general era que el TEC sería la media aritmética de los derechos aplicados en los cuatro territorios aduaneros participantes (Francia, Alemania, Italia y Benelux), pero se establecieron una serie de excepciones a esta regla general, por ejemplo, los productos agrícolas.

En Mercosur, el establecimiento de un TEC a principios de 1995 ha constituido uno de los grandes desafíos para la creación de una unión aduanera ya consolidada. Los problemas relativos a la nomenclatura se solucionan en este caso con la Nomenclatura Común de Mercosur, el cálculo se realiza de la misma forma y se sitúa el nivel derechos entre un 0% y un 20%. Sin embargo, el TEC se aplica de un 80% a un 85% de los productos al no estar sometido a sectores como el de automóviles, que es el primer sector de la región y el azúcar. Además, existen productos con largos periodos de transición: bienes de capital, equipos informáticos y sector de las telecomunicaciones no aplicarán el TEC hasta el año 2006.

Política comercial común

Comparando este aspecto, el Tratado de Roma otorga competencia exclusiva en política comercial a la Comunidad Económica Europea, mientras que el Mercosur recién obtiene plenas competencias con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994.

18. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?* Pág 4

Con este protocolo se le otorgó personería jurídica internacional al Mercosur, se estableció el arancel externo común, que la convierte en una unión aduanera (imperfecta), se adoptó un régimen común de importaciones, y uno de exportaciones, y se establecieron medidas de defensa comercial.

En referencia a la firma de acuerdos internacionales, hay una gran diferencia a favor de la Unión Europea, visto el trabajo realizado por este bloque durante más de cuatro décadas. Lo anterior no implica que el Mercosur no busque relacionarse con otras regiones, de hecho tiene transacciones comerciales prácticamente con todo el mundo¹⁹.

Barreras para servicios, capital y trabajo

En el Tratado de Roma se declara la prohibición de toda discriminación por motivos de nacionalidad y se eliminan las restricciones a los movimientos de capital. Para ello, se aprobaron diferentes medidas legislativas a lo largo de un periodo transitorio.

Además, se han necesitado disposiciones posteriores para lograr la eliminación de obstáculos a los movimientos de capital y de personas²⁰.

El grado de integración de las economías

Por un lado, se aclara que los procesos de integraciones de cada bloque fueron a distinta velocidad uno y otro. El de la Unión Europea claramente fue avanzando progresivamente, en cambio la integración en el Mercosur se hizo más intensiva en un corto tiempo. Con respecto al contexto en que dieron uno y otro, el de la Unión Europea se efectuó durante momentos de crecimiento económico y también de crisis, como durante la recesión de los años 1970.

Por otro lado, el Mercosur se desarrolló desde sus inicios en un fuerte contexto de globalización de la economía. Como indicador del grado de integración hemos utilizado la evolución del intercambio comercial dado que las primeras fases de un proceso de integración tienen un componente marcadamente comercial y dadas las sucesivas ampliaciones de la UE hemos considerado los intercambios comerciales de la UE a 15 para todo el periodo considerado con el fin de evitar los incrementos de los intercambios comerciales derivados de la incorporación de nuevos miembros²¹.

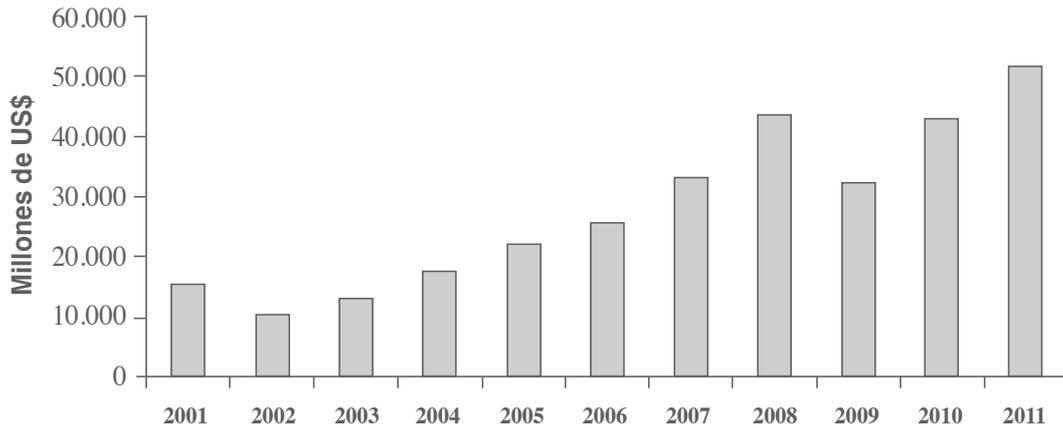
19. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?* Pág 5

20. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?* Pág 6

21. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?* Pág 6

Integración en el Mercosur

Gráfico 2:
Evolución del comercio intrarregional en el MERCOSUR
(Medido a través de las importaciones)



Fuente: Departamento de Integración y Comercio Internacional, con base en Trade Map.

En el período 2001–2011, el comercio entre los países del Mercosur creció a una tasa anualizada del 13%, frente al 15% registrado por las importaciones totales del bloque (en los dos casos se superó el ritmo de crecimiento de las importaciones mundiales en el mismo período anual que fue del 11%).

Como puede observarse en el cuadro entre los años 2001–2011, tanto el comercio intrarregional como el comercio total, se afectó por las crisis de 2002 y 2009 en proporciones similares y disminuyó en el caso del comercio entre los miembros del Mercosur, 33% y 26% respectivamente, en comparación al año anterior en cada uno de esos episodios²².

Los motivos del crecimiento se deben, por un lado, a la liberalización comercial que ha tenido lugar entre los países miembros, y también a la liberalización que a nivel internacional ha impulsado la Organización Mundial de Comercio, especialmente en la Ronda Uruguay y concretamente en materia de comercio de textiles y productos agrarios que han beneficiado sensiblemente a los países miembros de Mercosur.

Un factor de gran influencia se relaciona con el tipo de cambio entre las monedas de los miembros del bloque.

Cuando en el 1991 se estabilizó la moneda en Argentina, se sobrevaloró y como consecuencia hubo un gran aumento de las exportaciones brasileñas a la Argentina.

A mediados de la década de 1990, Brasil implementó el Plan Real, lo que generó que su moneda se aprecie con respecto a su la moneda argentina y, por lo tanto, desencadena la situación contraria.

22. Bartesaghi, Ignacio - La evolución del comercio intrarregional en el Mercosur

Otro socio del Mercosur, Uruguay, vio afectadas sus exportaciones con la creación del Mercosur, debido a la apreciación de su moneda²³.

Cabe resaltar que no todos los socios vieron aumentar significativamente su comercio, claramente Argentina y Brasil fueron los más beneficiados, a costas de Uruguay y Paraguay.

Otro hecho por remarcar consiste en que el comercio intrarregional se caracteriza por estar compuesto mayoritariamente por productos industriales en comparación a la estructura de las exportaciones extra regionales, que mayoritariamente son productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

Integración de la Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, la mayoría de sus miembros ya realizaban la gran parte de sus operaciones de comercio exterior con países de la región y esto se fue profundizando cuando el proceso de integración fue avanzando. Aunque como vimos recientemente en el Mercosur, no todos los países estaban en una misma situación.

Por ejemplo, países como Portugal, Bélgica y Luxemburgo realizan gran parte de sus exportaciones dentro de la región, por lo que tienen una mayor dependencia. Estos países se caracterizan por poseer economías muy abiertas.

Otro país que realiza gran parte de sus operaciones de comercio exterior con la región es España. Por el contrario, hay países como Holanda, Alemania, Irlanda e Italia que no tienen un gran porcentaje de comercio dentro de la región, por lo que su dependencia al bloque es menor²⁴.

23. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?* Pág 7

24. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?* Pág 7

Comercio de Europa

	Exportaciones					Importaciones				
	1960	1970	1980	1992	1998	1960	1970	1980	1992	1998
UE-15	49'4	59'7	61'0	67'0	62'9	46'0	56'5	54'0	64'4	62'4
Bél/Lux	65'2	78'2	76'0	79'7	75'8	61'3	69'2	63'7	74'9	70'9
Dinamarca	68'6	64'9	67'4	68'1	67'3	67'0	69'1	68'5	69'8	70'2
Alemania	52'7	59'3	60'5	63'3	56'4	48'1	57'6	55'2	62'3	58'3
Grecia	48'3	56'7	49'6	69'3	49'5	50'2	57'0	44'7	66'7	63'4
España	64'7	52'0	54'1	68'5	70'5	39'6	44'4	33'3	63'3	68'5
Francia	41'9	60'8	58'1	65'3	62'3	37'9	59'0	54'6	68'8	67'5
Irlanda	87'9	78'4	79'1	77'6	69'9	69'9	76'0	78'5	74'9	61'5
Italia	45'8	55'4	55'8	61'8	56'2	43'2	51'2	49'7	63'3	61'6
Holanda	68'1	76'6	76'8	80'9	78'8	59'5	67'0	57'9	62'7	57'7
Austria	59'6	56'7	59'8	68'2	62'8	65'1	68'7	65'5	70'4	73'2
Portugal	42'1	52'5	65'7	81'4	81'5	54'8	57'7	48'7	76'6	77'2
Finlandia	62'0	64'0	57'7	64'6	55'9	62'0	61'4	48'2	55'6	65'6
Suecia	61'4	60'7	59'1	62'5	58'0	62'1	64'4	59'1	63'1	69'1
Reino Unido	28'6	40'0	50'0	59'8	57'9	28'3	36'6	46'0	55'6	53'0

Fuente: Commerce extérieur et intra-Union européenne. Annuaire statistique. Eurostat.

Conclusiones

Los procesos de integración, más allá de tener objetivos políticos o de otra índole, tienen como principal motivación lo económico-comercial.

Desde parte de la teoría económica se afirma que la integración económica genera grandes beneficios como una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y los factores productivos y el acceso a economías de escala hasta el mayor poder de negociación del área integrada.

Además, el hecho de que se vayan generando mundialmente distintos bloques es otro gran motivo de trabajar regionalmente y, de esa manera, poder competir en mayores condiciones.

En rasgos generales, una comparación de los dos procesos de integración nos muestra que la Unión Europea fue pasando por sucesivas profundizaciones, que le permitieron crecer como una organización internacional supranacional.

Por su parte, el Mercosur gozó de una etapa inicial exitosa en términos de comercio y estabilidad democrática, y que las crisis de inestabilidad de los socios solo han frenado temporalmente el crecimiento del bloque. Los gobiernos de los países del Mercosur siguen pensando que este proceso es una estrategia de inserción internacional.

Claramente, la interdependencia económica es mucho mayor en el caso de la Unión Europea, visto que hay importantes flujos de mercancías y de capital productivo y financiero en esta región.

Además, en el Mercosur hay considerable comercio, pero el comercio es cambiante debido a las modificaciones en los tipos de cambio.

También, con respecto a la Unión Europea las inversiones directas y financieras dentro del Mercosur no son muy importantes. Hay que tener en cuenta que las decisiones clave sobre inversiones son tomadas dentro de la Unión Europea.

Todo lo anterior genera que actores del exterior de la región puedan tener mayor influencia política, en el caso del Mercosur, que la Unión Europea.

Esas diferencias inciden sobre la regulación y las estrategias de integración.

Para cerrar podemos decir que la unión europea se relaciona con una acumulación más autónoma y estable y con mayor interdependencia económica en comparación al Mercosur.

Bibliografía

- Acharya, Amitav (2008). "Theoretical Perspectives on International Relations in Asia", in David Shambaugh and Michael Yahuda, eds. *International Relations of Asia*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Balassa, Bela (1980). *Teoría de la integración económica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México.
- Becker, Joachim. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados, Extraído de *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. Eduardo Gudynas (comp.) Editorial Coscoroba, Montevideo, mayo 2002.
- Bekerman, Marta y Rikap, Cecilia (2010). Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil, revista CEPAL, N.º 100, Santiago de Chile.
- Berlinski, Julio, Vaillant, Marcel, Miranda, Pedro y otros (2006). Aranceles a las importaciones: el camino al arancel externo común, en *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 5.
- Bouzas, Roberto (1992). Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/MERCOSUR: una evaluación preliminar, en *liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, GEL, Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, Red MERCOSUR, Documento de Trabajo N.º 1.

Capannelli, Giovanni, Lee, Jong-Wha y Petri Peter (2009). Developing indicators for regional economic integration and cooperation. UNU-CRIS Working Papers W-2009/22, Belgium.

Fernández, Raúl y González, Gustavo (1996). La coordinación de políticas macroeconómicas y el MERCOSUR”, revista *Contribuciones*, Año XIII – N.º 4, Buenos Aires.

Kaltenthaler, Karl y Frank O. Mora (2002). Explaining Latin American Economic Integration: the Case of Mercosur, *Review of International Political Economy*.

Malamud, Andrés (2010). Latin American Regionalism and EU Studies, *Journal of European Integration*, 32(6).

María Maesso Corral/Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?*

Moravcsik, Andrew (1993). Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*.

Pedersen, Thomas (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, *Review of International Studies*.

Porta, Fernando (1992). Apertura comercial e integración regional en América Latina”, *Revista Contribuciones*, Año IX N.º 3, Buenos Aires.

Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*. London: Palgrave.

Schaal, Peter (1996). La posición de la Unión Europea frente a los nuevos procesos de integración en América Latina, *Revista Contribuciones*, Año XIII – N.º 4, Buenos Aires.

Tratado de Asunción.

- Tussie, Diana, Labaqui, Ignacio y Quiliconi, Cintia (2001). Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿De la experiencia a la esperanza?, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*”, *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

Tussie, Diana. El MERCOSUR ya es propiedad de la gente, *Diario Clarín*, Opinión, 21 de septiembre de 2010.

Tussie, Diana. Políticas para el MERCOSUR, *Diario Página 12*, 27 de febrero de 2011.

Vaillant, Marcel (2001). Profundización del proceso de integración económica en bienes, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*”, *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

Vazquez, Mariana. La Unión Europea y el MERCOSUR en su proceso de construcción institucional. Historias diferentes, ¿problemas comunes? Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional; VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.