

## MÉXICO Y EL MERCOSUR

Fernando CLAVIJO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Relaciones comerciales de México con el Mercosur. Antecedentes y situación actual*. III. *Mercosur y México desde el punto de vista económico*. IV. *Comentarios finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

La historia de las relaciones comerciales entre México y el Mercosur no ha sido sencilla y, desgraciadamente, tampoco muy fructífera: flujos comerciales muy modestos, escaso intercambio de inversiones y una alta heterogeneidad en las relaciones bilaterales son algunas de las características de esta relación comercial a lo largo de los años noventa.

Diferencias surgidas en el marco del Tratado de Montevideo por la adhesión de México al TLCAN; decisiones al interior del Mercosur que no ha podido negociar con México como bloque y, una serie de intereses encontrados, en particular entre Brasil y México, en torno al acceso de los mercados, son sólo algunos de los factores que han complicado esta relación, abandonada como tal desde 1997.

Ante estas dificultades, las relaciones comerciales de México con el Mercosur se han limitado principalmente al marco de los acuerdos bilaterales, realizando sobre todo extensiones de los acuerdos existentes bajo el espíritu de ALADI. Sin embargo, ello ha complicado más la situación, no sólo por la heterogeneidad de las relaciones de México con los países miembros, sino también porque, como es sabido, los esquemas de cooperación de ALADI, por la vía de preferencias arancelarias, no son compatibles con los principios de la OMC. Ello puede significar también un problema en las negociaciones hacia el establecimiento del ALCA en el 2005-2006.

Si bien es cierto que una integración comercial entre México y el Mercosur anterior al ALCA facilitaría muchísimo las negociaciones mul-

tilaterales, y aun cuando en los últimos encuentros de jefes de Estado se han dejado claras las intenciones para estrechar los lazos comerciales, un futuro acuerdo de libre comercio entre México y el Mercosur no parece sencillo.

Para analizar esta situación, este trabajo describe, en primer lugar, los antecedentes de las relaciones comerciales entre México y el Mercosur y los acuerdos bilaterales obtenidos desde 1999 a la fecha. En segundo lugar, se aborda el problema desde un punto de vista económico (flujos comerciales, tamaño de mercado, tipos de productos en el comercio bilateral, etc.), lo que sugiere parte de los intereses encontrados sobre todo entre México y Brasil. Finalmente, se adelantan algunos comentarios en torno a las dificultades que un acuerdo de esta naturaleza enfrenta, por lo que probablemente una mayor integración entre México y el bloque comercial del sur habrá de darse más bien en el marco del ALCA.

## II. RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON EL MERCOSUR. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Aunque nunca han sido muy intensas las relaciones comerciales de México con el Mercosur, éstas han tropezado con importantes dificultades y, a la fecha, casi se han reducido al ámbito bilateral. Entre los principales tropiezos destacan las complicaciones derivadas de la integración de México con Estados Unidos y Canadá, en el marco del TLCAN. Como se recordará, se argumentaba que de acuerdo con el artículo 44 del Tratado de Montevideo, México tendría que haber extendido a los demás miembros de la ALADI las ventajas otorgadas a sus socios del TLCAN.

Con el tiempo, sin embargo, un nuevo entendimiento permitió una exención del cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 44 y dispuso que las partes deberían estar dispuestas a negociar indemnizaciones; esta situación, junto con las diferencias particulares entre Brasil y México, plantearon un duro desafío al Mercosur en el proceso de elaboración de una estrategia común de comercio exterior. Así, en oportunidad de la XIII Reunión del Consejo del Mercado Común en diciembre de 1997, los ministros del Mercosur decidieron que dadas las complicaciones existentes en las negociaciones con México como bloque, se aprobaba la adopción de medidas individuales en lo que se refería a la posible prórroga de los acuerdos bilaterales vigentes.

El resultado fue que Brasil no prorrogó su acuerdo con México; Uruguay y Paraguay lo hicieron por el lapso de un año, mientras que Argentina lo hizo por seis meses con el compromiso de negociar las compensaciones por el ingreso de México al TLCAN.

En 1999 se reinician negociaciones, pero en el ámbito bilateral. El caso de las relaciones de México con Uruguay es el que probablemente mayores avances presenta; mientras que las correspondientes a México y Brasil son las de mayores retrasos y/o complicaciones.

El 29 de diciembre de 1999 se concretó una profunda ampliación del acuerdo de México con Uruguay, con la cual más del 90% del universo arancelario quedó libre de gravámenes, a la vez que se incorporaron disciplinas sobre acceso, salvaguardas, normas sanitarias, normas técnicas, prácticas desleales, reglas de origen y solución de controversias. Esta ampliación entró en vigor el 1o. de marzo de 2001.

Durante 2000, los avances continuaron registrándose en el plano bilateral. Destacan el reinicio de las negociaciones entre Brasil y México, concretadas con la firma de un acuerdo transitorio en el sector automotor y las nuevas negociaciones entre Argentina y México para ampliar y profundizar el acuerdo mutuo. Los países aspiran a que estos compromisos constituyan los primeros pasos para un acuerdo entre México y el Mercosur.

En el caso de Brasil y México, en marzo de 2000, en Brasilia, se dio inicio al examen de la normativa comercial y de las listas de productos que serían objeto de un acuerdo de preferencias fijas en el marco de la ALADI. Paralelamente, continuaron las conversaciones con el propósito de alcanzar en el corto plazo un acuerdo sobre el comercio bilateral en el sector automotor, lo que se logró en mayo. A través del mismo, ambos países acordaron la aplicación, recíproca y con un sistema de cuotas, de un arancel de 8% *ad valorem* a las importaciones de vehículos que cumplieran con las disposiciones establecidas sobre origen. La vigencia del acuerdo se estableció en dos años, aunque ambas partes aceptaron continuar buscando los mecanismos necesarios para lograr un acuerdo automotriz más amplio.

A fines de febrero de 2001, Brasil y México alcanzaron un nuevo acuerdo, esta vez en el sector de autopartes. En él se negociaron 105 rubros, 85 de los cuales ingresarán en ambos países con arancel nulo en forma inmediata, otros 4 alcanzarán el arancel cero en un período de dos o tres años, mientras que los restantes ingresarán con un arancel de 3 a 5%.

En el caso de Argentina y México, en agosto de 2000 se abrió la negociación de una nueva ampliación del Acuerdo de Cooperación Económica (prorrogado en 1998 hasta diciembre de 2001), con dos objetivos principales: por un lado, incluir nuevos capítulos en materia de normas sanitarias, normas técnicas y solución de controversias; y, por otro, negociar acuerdos sectoriales en aquellos productos en los que los respectivos sectores privados convengan otorgar preferencias. Entre los acuerdos sectoriales se han mostrado intereses particulares en productos del sector automotor, siguiendo un modelo similar al de México y Brasil, aunque también se presentaron propuestas en los sectores fotográfico, de fibras sintéticas, químico y petroquímico, de máquinas y aparatos de medición, y de aparatos de calentamiento a gas y eléctricos.

Luego de tres rondas de negociaciones realizadas en octubre de 2000, noviembre de 2000 y febrero de 2001, se alcanzó un acuerdo por el cual se amplían las preferencias arancelarias bilaterales entre ambos países, se incorporan nuevas disciplinas (normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; medidas sanitarias y fitosanitarias; y requisitos de origen), se establece un régimen de solución de controversias y un convenio en el sector automotriz. Además, se mantiene el compromiso de continuar explorando las posibilidades de facilitar el acceso en otros productos. Finalmente, a mediados de diciembre del año pasado, México y Paraguay prorrogaron la vigencia de su acuerdo hasta el 31 de diciembre de 2001.

Que las negociaciones se hayan confinado al plano bilateral ha resultado en una importante heterogeneidad en las relaciones comerciales de México con los cuatro países del Mercosur. De acuerdo con una clasificación de la ALADI los acuerdos entre México y Uruguay pueden ser calificados como de alta cobertura, es decir, que cubren casi la totalidad del universo arancelario; mientras que los de México con Argentina y Paraguay se califican de cobertura intermedia (20-30% del universo arancelario). Finalmente la relación comercial con Brasil se considera de cobertura débil (no más de 15% del universo arancelario).

Si bien es indudable que en plano bilateral se registran avances y aun cuando las partes han mostrado intereses por negociar algo más serio, las divergencias entre las relaciones de México con cada uno de los miembros no facilitan la transición entre dichos acuerdos de cooperación económica y un tratado de libre comercio bajo la fórmula de 4 + 1, como lo hiciera el Mercosur con Chile.

Para lograr una transición entre dichos Acuerdos de Cooperación Económica (ACEs) hacia un TLC que integre a los cuatro, sería necesario, en primer lugar homogeneizar las relaciones existentes y, probablemente más difícil, homogeneizar los intereses de las cinco economías en torno al acceso a mercados y reglas de comercio conforme al espíritu de la OMC.

Como se analiza a continuación, aun cuando una integración de México con el Mercosur resultaría en la conformación de un mercado por demás atractivo, debido a las estructuras productivas y las ventajas comparativas de cada parte, también se generan intereses encontrados. Divergencias que, además, existen también en las negociaciones hacia la conformación del ALCA.

### III. MERCOSUR Y MÉXICO DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO

Desde el punto de vista económico, una integración comercial entre México y el Mercosur podría resultar, al menos a primera vista, positiva. Mientras que la región del Mercosur alberga a 215 millones de habitantes, México cuenta con una población cercana a 100, por lo que se estaría hablando de un mercado de poco más de 310 millones de personas con un PIB *per capita* ligeramente superior a 4,000 dólares anuales.

Para México ello significaría acceder a un mercado con un PIB *per capita* de 4,732 dólares, siendo el más atractivo el de Argentina, cuyo ingreso *per capita* es el mayor de la región y es seis veces mayor al de Paraguay (véase Cuadro 1).

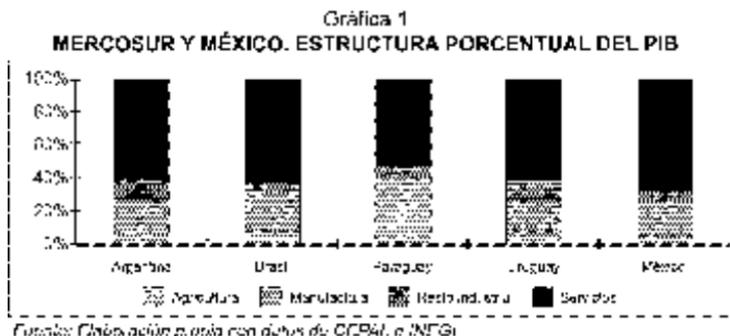
Cuadro 1  
**CARACTERÍSTICAS DE LA REGIÓN. 1999**

	Población* (millones)	PIB (mill. de dls.)	Crec. PIB 1991-2000	PIB <i>per capita</i> (dls. 1995=100)
Argentina	37,032	283,403	4.2	7,435
Brasil	170,693	529,398	2.6	4,221
Paraguay	5,496	7,741	2.2	1,603
Uruguay	3,337	21,061	3.0	5,930
México	98,881	479,453	3.5	4,583
<b>Total Mercosur</b>	<b>216,558</b>	<b>841,604</b>	<b>3.0</b>	<b>4,732</b>

\*Fuente: ALCA.

Las economías que conforman el Mercosur tienen una estructura de producción bastante similar a la de la economía mexicana. Con excepción de Paraguay, estas economías cuentan con una importante base de

servicios (aunque en el caso de México, Brasil y Paraguay, ello podría estar sesgado por la importancia de la economía informal) y una participación de la industria manufacturera de alrededor de 20% (véase Gráfica 1).



Además de que para los países del Mercosur la importancia del comercio exterior es reducida (mientras que en México el comercio total como porcentaje del producto alcanza casi el 60%, para estas economías dicha razón se sitúa en apenas 18%), las similitudes en las estructuras productivas podrían limitar el intercambio de bienes o generar importantes tensiones en torno al acceso de los mercados por lo menos en términos de las ventajas estáticas del comercio.

Destaca el caso de Brasil, país para el cual el comercio con el Mercosur representa únicamente el 14.4% del comercio total, siendo Estados Unidos su primer socio comercial (27%). Para el resto de los miembros de esta región, es efectivamente el comercio con sus vecinos el más importante, aunque también cuentan con una diversificada estructura de mercados, lo que contrasta significativamente con lo observado en México (véase Cuadro 2).

Cuadro 2  
**COMERCIO MERCOSUR**

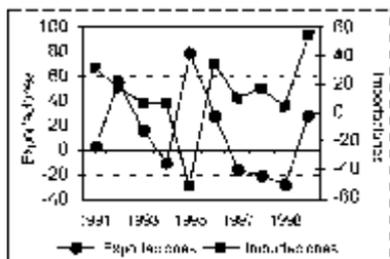
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	México
<b>Exportaciones</b>					
MERCOSUR	31.9	14.1	63.5	44.7	0.8
EE.UU.	11.8	25.2	1.7	12.7	81.5
Resto ALADI	45.1	5.2	10.5	3.3	1.1
México	1.2	2.7	0.1	3.9	-
Resto del mundo	41.3	51.3	20.8	32.7	16.6
<b>Importaciones</b>					
MERCOSUR	26.1	11.3	80.5	44.3	1.5
EE.UU.	18.2	28.3	17.3	14.8	78.2
Resto ALADI	4.9	6.2	2.6	10.3	1.0
México	1.1	1.9	0.1	2.9	-
Resto del mundo	50.7	43.3	19.5	32.7	12.5

Moneda: USD

En cuanto al comercio entre el Mercosur y México, éste asciende a poco más de 3,000 millones de dólares, lo que representa apenas el 0.9% del comercio total de México y el 1.8% del correspondiente al Mercosur.

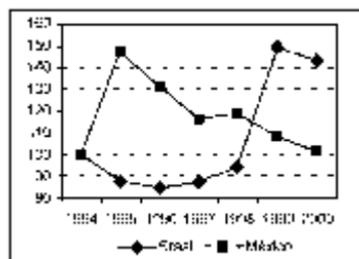
Dicho nivel de intercambio comercial no sólo es bajo, sino que además ha seguido una tendencia poco favorable para la parte mexicana, ya que mientras las exportaciones de México al Mercosur presentan una tendencia negativa, las importaciones han crecido significativamente. Dichas tendencias dispares, se explican principalmente por el tipo de cambio real entre los países involucrados, así como por las diferencias de fase en el ciclo económico. Tomado en cuenta que el 75% del comercio de México con el bloque se concentra en el intercambio bilateral con Brasil, parece claro que los movimientos cambiarios entre el real y el peso han resultado en mayores compras mexicanas, pero menores exportaciones hacia el Mercosur (véanse Gráficas 2 y 3).

Gráfica 2  
COMERCIO DE MÉXICO CON EL MERCOSUR  
(en millones de dólares)



Fuente: Estimación propia a partir de datos de CENEA - Base de datos Anualiza.

Gráfica 3  
TIPO DE CAMBIO REAL  
(en dólares por 100 pesos)



En términos de bienes, aun cuando la información estadística no permite cruzar perfectamente las exportaciones por tipo de bien y país de destino, todo parece indicar que el comercio de México con el Mercosur se encuentra ampliamente concentrado en bienes de consumo final y alimentos. Dicha hipótesis responde, en primer lugar, a la estrecha relación que existe entre las cadenas productivas de México y Estados Unidos, así como a las rigideces que las reglas de origen imponen en cuanto a la importación de bienes intermedios de países ajenos al TLCAN.

En segundo lugar, la estructura de las exportaciones de dichos países y la alta complementariedad existente dentro del bloque Mercosur, parecen no dejar espacio libre para un mayor comercio con México (fuera del intercambio de algunos alimentos o bienes de consumo final). Para las cua-

tro economías, las exportaciones agropecuarias junto con las de alimentos bebidas y tabaco conforman alrededor de la mitad de los bienes vendidos al exterior, mientras que para el único país que las exportaciones de bienes intermedios representan un porcentaje significativo es Brasil. De esta forma, para las economías que conforman el Mercosur, los principales productos de exportación se conforman de alimentos y bienes agrícolas (véase Cuadro 3), siendo Brasil un importante proveedor de bienes intermedios para Uruguay y Paraguay. Entre Argentina y Brasil, por su parte, el comercio se encuentra relativamente equilibrado entre alimentos, bienes intermedios y automóviles. Existe una alta complementariedad del comercio dentro del Mercosur, que es un bloque casi natural, lo que no sólo limita sino resta atractivo a las posibilidades de entrada de otros proveedores.

**Cuadro 3**  
**DIEZ PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN, PAÍSES MERCOSUR**  
(porcentaje)

Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Harinas	Minerales líquidos	Soya	Carne de vacuno
Polvo de arroz	Café verde	Algodón	Cieros de bovino
Acido de soya	Auriferos	Carne	Arroz
Trigo	Soya	Acido de soya	Tecas de lana
Deriv. del petróleo	Harinas	Carne de vacuno	Pescado fresco
Acido de girasol	Jugos	Tacas de plátanos	Autos
Mala gran maiz	Autopartes	Cuero	Arms con casaca
Cueros	Pulpa de maiz	Maiz sin moler	Leche y crema
Almid	Calzado	Cigarrillos	Cigarrillos
Carne de vacuno	Azúcar	Tacas aserradas	Queso
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>
44.4	53.2	78.0	49.1

Fuente: CEPAL

Finalmente, en cuanto a las exportaciones mexicanas que se dirigen al Mercosur, se observa una mayor participación relativa en bienes de consumo, lo que tiene explicación ya que a pesar de que México exporta al resto del mundo, sobre todo bienes intermedios, los países de Mercosur los adquieren de Brasil (véase Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**RELACIONES ENTRE LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO Y LAS IMPORTACIONES DE PAÍSES MERCOSUR**

Participación de las exportaciones de México en las importaciones de países Mercosur (%)				
	B. de consumo	B. intermedios	B. de capital	Totales
Argentina	2.1	1.5	1.0	1.1
Brasil	2.2	0.9	0.4	0.9
Paraguay	0.3	0.5	0.9	0.4
Uruguay	3.0	2.0	2.3	2.0

Fuente: OEC

Así, una breve revisión estadística de las cifras de comercio exterior entre México y el Mercosur permite concluir que el espacio para una ampliación del comercio entre ambas regiones es relativamente, limitado por lo menos en términos estáticos.

Mientras que, con el TLCAN, las cadenas productivas de México se encuentran estrechamente vinculadas a las de Estados Unidos, dentro del Mercosur, es probable que Brasil busque consolidar su presencia antes de permitir la entrada de nuevos exportadores de bienes intermedios como podría ser México. Para algunos sectores en México, por su parte, la entrada más libre de algunos productos de exportación argentinos y/o uruguayos, podría generar amplias resistencias de los productores del ramo. Es el caso de los ganaderos, por ejemplo, que ya sufrieron las consecuencias de la competencia estadounidense en los últimos años.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Este breve análisis de los antecedentes de economía política de las relaciones de México con el Mercosur, así como la evidencia estadística de los pocos incentivos hacia la convergencia que pudiera existir entre Brasil y México, por el acceso de productos mexicanos al resto del Mercosur, permite concluir que una mayor integración comercial entre México y el Mercosur, al menos en el corto plazo, parece poco viable.

Desde el punto de vista político, en primer lugar, sería necesario homogeneizar las relaciones bilaterales existentes y mitigar los conflictos de intereses entre Brasil y México. Sin embargo, esto último no parece fácil ya que los principales puntos de desacuerdo entre ambas economías residen en las desviaciones de comercio resultantes en uno y otro bloque. En el marco de un tratado 4 + 1 entre el Mercosur y México, las desviaciones del comercio causadas en el corto plazo afectarían principalmente a Brasil. Sin embargo, no olvidemos que los puntos de desacuerdo no se limitan a las negociaciones con el Mercosur, pues para México, las exportaciones de Brasil hacia América del Norte podrían significar una amenaza en el marco del TLCAN, así como del ALCA.

Así, la escasa convergencia entre ambas naciones no se limita a las fronteras del Mercosur y tiene mucho que ver con las futuras negociaciones del ALCA. Para ambas economías, Estados Unidos significa el principal socio comercial, por lo que muy probablemente coincidirán en la búsqueda de largos periodos de desgravación en el marco del ALCA. Ello

permitiría a Brasil seguir consolidando su presencia en el Mercosur y el resto de ALADI, antes de enfrentar la competencia de exportaciones mexicanas de bienes intermedios. Saldrían beneficiadas también con largos periodos de desgravación las economías de las islas del caribe que por, ahora, exportan a Estados Unidos bajo tratamientos preferenciales.

Para el resto del Mercosur en realidad, el alcanzar un TLC con México o bajo el ALCA no representa mayores amenazas; por el contrario, se verían beneficiadas por la mayor disponibilidad de mercados y proveedores de bienes y servicios. Sin embargo, para México en particular, la entrada de bienes agropecuarios de origen argentino provocaría el descontento del sector ganadero que bastante golpeado ha resultado ya por la competencia proveniente de Estados Unidos.

Para el resto de los países que integran el TLCAN, los intereses por el ALCA son claros. A Canadá indiscutiblemente le conviene una ampliación de sus mercados, mientras que Estados Unidos podría mantener inalteradas sus relaciones comerciales con ALCA o sin él.

Finalmente, sólo cabe decir que a pesar de la multiplicidad de tratados comerciales firmados por México, difícilmente se modificará la rígida y concentrada estructura de comercio que mantiene con Estados Unidos. No sólo fue la conformación de un bloque natural, por la frontera común y la intensa relación en las funciones de producción, sino que se establecieron reglas de origen que limitan severamente cierta diversificación.