

Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR

Superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y desafíos de la guerra en Ucrania

Presentación.....	3
Resumen ejecutivo.....	5
I. El comercio exterior del MERCOSUR entre la COVID-19 y la guerra en Ucrania.....	9
A. Recuperación de la actividad económica tras la pandemia y frente a las repercusiones de la guerra en Ucrania.....	9
B. Demanda global y precios internacionales, las claves de la fuerte recuperación del comercio exterior del MERCOSUR en 2021.....	12
C. Balance del comercio exterior en 2021 y perspectivas.....	34
II. El MERCOSUR en los mercados globales: inserción y competitividad, más allá de los precios.....	37
A. Participación en los mercados globales como medida de competitividad.....	37
B. Pérdida neta de mercados externos.....	39
C. Consolidación en los mercados de bienes primarios y retroceso en los de manufacturas...	42
D. Evidencias relevantes para una agenda exportadora del MERCOSUR.....	52
III. Reflexiones finales.....	55
Bibliografía.....	57
Anexo metodológico I.....	59
Anexo metodológico II.....	59



DESARROLLO en transición



Instrumento regional de la Unión Europea para América Latina y el Caribe



**COVID-19
RESPUESTA**

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del Mercado Común del Sur, combinando las perspectivas coyuntural y 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 de la CEPAL 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 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; Gabriel Porcile, Director de la oficina de la CEPAL en Montevideo, y Keiji Inoue, Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. Bajo la coordinación técnica de Anahí Amar, funcionaria de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, en la preparación del documento participaron Fernando García Díaz, funcionario de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; José Elías Durán, Sebastián Herreros y Johan Mulder, funcionarios de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, y Matías Torchinsky Landau y Álvaro Lalanne, Consultores de la CEPAL. Se agradece a Valentín Álvarez por los comentarios realizados a versiones preliminares de este documento.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/72
Distribución: E
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00429

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y desafíos de la guerra en Ucrania", *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 5 (LC/TS.2022/72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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, combinando las perspectivas coyuntural y 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 de la Unión Europea. En este quinto número, la primera sección se centra en el desempeño comercial de los países del MERCOSUR en el contexto de la superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los efectos que la guerra en Ucrania podría tener en 2022, en tanto que, en la segunda parte, se analiza la competitividad de las exportaciones de los países del bloque a partir del cálculo de su participación en los mercados externos.

Resumen ejecutivo

Durante el año 2021 la economía global tuvo una fuerte recuperación y retornó a su nivel previo a la pandemia. La actividad económica del MERCOSUR acompañó esa tendencia y, a partir de una exitosa campaña de vacunación que permitió evitar medidas de confinamiento a pesar del elevado número de casos de COVID-19, el crecimiento promedio del PIB de sus miembros fue del 5,8% (4% al incluir a Venezuela, Rep. Bol. de) y superó la retracción del 5,1% que se había registrado el año previo.

En ese marco, el comercio exterior del bloque creció de forma significativa e incluso superó su nivel previo a la irrupción de la COVID-19. Los valores exportados se incrementaron un 35,6% respecto de 2020 y superaron en más del 20% su nivel de 2019, con aumentos particularmente importantes en la Argentina y el Uruguay. El principal determinante fue el salto en los precios internacionales de las materias primas exportadas (sobre todo el petróleo, el hierro y la soja), en el marco de la recuperación de la demanda global y las interrupciones en las cadenas de suministro por la pandemia. Los volúmenes exportados se recuperaron, pero de forma menos marcada, superando su marca de 2019 en un 3,9% (1,0% al incluir a la Rep. Bol. de Venezuela), recuperándose así del impacto de la pandemia, pero retornando a una tendencia de crecimiento inferior a la del resto del mundo.

Los valores importados también crecieron significativamente, superando sus niveles de 2020 en un 40,0%. La recuperación de la actividad económica de los países del bloque y la compra de suministros médicos para combatir la pandemia impulsaron el volumen de las compras externas en un 23,2%, el que a su vez superó en un 13,2% su nivel prepandemia. El aumento de los precios internacionales, en particular de los combustibles (siendo Argentina, Paraguay y Uruguay importadores netos), explicaron el resto del incremento.

El crecimiento de los valores exportados más que compensó el incremento de los valores importados y, como resultado, el superávit comercial del MERCOSUR se amplió a una cifra récord de 77.500 millones de dólares (76.700 millones al incluir a Venezuela, Rep. Bol. de), equivalente a un 3,4% de su PIB. A excepción de Venezuela (Rep. Bol. de), todos los países acompañaron esa tendencia.

El intercambio de bienes dentro del bloque se expandió incluso más que su comercio total, fundamentalmente, por la recuperación de la actividad industrial en la Argentina y el Brasil, que dio impulso a un alicaído intercambio de vehículos automotores, autopartes, productos de la siderurgia y químicos en los años previos. Sin perjuicio de ello, el comercio intrabloque siguió representando una porción pequeña del total (11%), lo que refleja una tendencia a la desintegración productiva y comercial entre los miembros del bloque de más largo plazo.

El comercio de servicios mostró una recuperación a dos velocidades: los servicios de transporte, dada su vinculación al comercio de bienes, retornaron hacia el final del año a sus niveles previos a la pandemia, tendencia que también se observó en los servicios "modernos" (profesionales, financieros, digitales, etc.). Por su parte, el turismo, tanto emisivo como receptivo alcanzó durante 2021 apenas un 26% de sus valores de 2019, aunque comenzó un proceso de parcial recuperación en el transcurso del año y para el último trimestre la caída se había reducido a la mitad. Dado el déficit estructural que presenta el bloque en este último rubro, su evolución rezagada contribuyó a incrementar el superávit comercial del bloque.

Entrado el año 2022, la guerra en Ucrania acentuó algunas de las tendencias observadas desde 2021. Además de los cuellos de botella en la provisión de algunos insumos básicos y las dificultades en la logística internacional que persistieron a la COVID, el conflicto bélico hizo mermar la oferta de materias primas y propició nuevas escaladas de precios, tanto para las exportaciones como para las importaciones del bloque, que alcanzaron valores récord en los primeros meses de 2022.

Esta situación plantea oportunidades y desafíos para los países del MERCOSUR en términos económicos en general y de su comercio internacional. En primer lugar, si bien mejoran los precios de las materias primas de exportación, la escasez y el incremento de los precios de los combustibles y fertilizantes, que tienen a Rusia y Ucrania como proveedores clave, amenazan con reducir la producción agropecuaria del bloque, pudiendo acotar tanto el área sembrada como los rindes y, en consecuencia, la oferta exportable. Por otra parte, el aumento de estos precios, sobre todo de los combustibles, compensará mediante mayores valores de importación total o parcialmente la mejora en las balanzas comerciales de los países del bloque dada por el incremento de los precios de las exportaciones.

La consideración por parte los bancos centrales de las principales economías del mundo de elevar sus tasas de interés de referencia, así como continuar moderando sus niveles de gasto público, es otro factor que plantea riesgos de carácter financiero para los países del bloque (y podría suscitar salidas de capitales), que además deben lidiar con la aceleración de la inflación y sus posibles efectos contractivos. Asimismo, el impacto sobre el crecimiento global que podría derivarse de las políticas aplicadas en los países avanzados plantea dudas sobre la evolución futura de la demanda internacional de los productos exportados por los países del bloque que, más allá de su menor elasticidad ingreso, podría verse menguada.

En tercer lugar, las dificultades sobre el comercio que ha planteado la pandemia son todavía un riesgo latente. Por un lado, las disrupciones en las cadenas internacionales de suministro y las dificultades logísticas continúan afectando el comercio internacional. Por otro, si bien la pandemia parece haber entrado en una fase de control, no puede descartarse la emergencia de nuevas variantes y/o brotes de la enfermedad que vuelvan a dificultar el funcionamiento de cadenas internacionales de producción que de momento no sufrieron transformaciones demasiado palpables hacia una mayor resiliencia.

Más allá de los efectos transitorios que esta coyuntura particular pueda plantear sobre el comercio exterior del MERCOSUR, hay un hecho de índole más estructural que no debe perderse de vista y que se aborda en este Boletín. Independientemente de las fluctuaciones de los valores de exportación incididos fuertemente por los precios internacionales y otros shocks, el ritmo de crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR es débil. Desde 2012 las exportaciones del bloque crecen a un ritmo inferior al del comercio global (1,9% frente a 2,8% anual) y la recuperación de 2021 las devolvió a su tendencia de crecimiento prepandemia. El riesgo radica en que un nuevo ciclo negativo para los precios internacionales de las materias primas coloque a los países del bloque en situaciones de menor holgura externa y mayores restricciones para expandir su actividad económica.

Así como en ediciones anteriores, este nuevo número del Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR vuelve a detenerse en los determinantes del bajo crecimiento exportador del bloque. En esta ocasión, se aborda el desempeño exportador del MERCOSUR en función de su competitividad externa medida a partir de la participación de los países del bloque en los mercados externos. Se detecta que en la última década las exportaciones de los países

del bloque perdieron participación en el mercado internacional. La pérdida de exportaciones acumulada por la menor participación en los mercados externos acumuló 146.700 millones de dólares en el período 2012-2019, lo que equivale a un 6,7% del PIB del bloque.

La pérdida de terreno del bloque en los mercados externos fue particularmente relevante en las manufacturas, destinadas mayormente a la propia región y a Europa. Los productos de base primaria ganaron participación de mercado a partir del desempeño de Brasil como oferente de productos tales como el petróleo, la soja, el maíz y la carne, mientras que los demás socios del bloque tuvieron un desempeño positivo para algunos productos, pero negativo en términos totales. Ello revela que el creciente peso de las exportaciones de base primaria en las ventas totales del bloque (que alcanzó al 80% en 2021), no se explica únicamente por una mayor presencia externa de bienes primarios del bloque (que, como se dijo, lo explica exclusivamente el Brasil) ni por la dinámica de los precios, sino también por la pérdida de participación en los mercados externos (particularmente el regional) de manufacturas.

Como se analizó en profundidad en la edición anterior de este boletín, la especialización primaria de los países del bloque tiende a condicionar su dinámica exportadora y su crecimiento en el mediano y largo plazo. En ese sentido, la redefinición de la estrategia exportadora se torna un reto cada vez más urgente. Se trata de recuperar el dinamismo exportador sobre la base de una oferta más diversa que incorpore y exceda la canasta de productos vigente añadiendo otros de mayor valor y cotización menos fluctuante.

El mercado regional es el espacio natural para potenciar el intercambio de este tipo de bienes, por la cercanía, cuestiones idiomáticas e idiosincráticas y por las mayores posibilidades de generar complementariedades entre países con grado de desarrollo similar. La urgencia de avanzar en este sentido, con políticas productivas y tecnológicas nacionales que dialoguen en una agenda regional común, es doble en un contexto (primero atravesado por la pandemia y luego por los coletazos de la guerra en Ucrania) en el que los países centrales, principales socios comerciales del MERCOSUR se vuelcan a estrategias productivas cada vez más nacionalistas y/o regionalistas por su mayor resiliencia, lo que podría condicionar el ritmo de crecimiento de la demanda de productos de esos orígenes.

El principal desafío que el MERCOSUR enfrenta a la hora construir esa agenda común radica en hallar soluciones de consenso que permitan atender las distintas (y frecuentemente contrastantes) demandas de sus sectores productivos. La tensión irresuelta entre una agenda de mayor liberalización comercial (impulsada, sobre todo, por los sectores de base primaria) y la preservación de ciertos niveles de protección, vitales para las actividades con menores ventajas comparativas relativas, ha postergado el avance de mecanismos para promover una mayor integración y debilitado los lazos al interior del bloque.

Nuevamente, como la CEPAL ha advertido en diversas oportunidades, el resto del mundo avanza en sus esfuerzos por una mayor regionalización y América Latina y el Caribe (incluido el MERCOSUR) no puede quedarse atrás. En esta nueva etapa que implica dejar atrás la pandemia y buscar senderos de crecimiento resilientes, los esfuerzos para poner en marcha renovadas políticas industriales y tecnológicas inclusivas y amigables con el medioambiente a nivel nacional y hacerlas consistir en una agenda regional común serán cruciales para ingresar en un sendero virtuoso de diversificación productiva e integración regional que permitan potenciar exportaciones en el mediano y largo plazo y con ello sentar las bases para comenzar a cerrar las brechas de desarrollo con los países centrales, que hoy persisten y se profundizan.

I. El comercio exterior del MERCOSUR entre la COVID-19 y la guerra en Ucrania

A. Recuperación de la actividad económica tras la pandemia y frente a las repercusiones de la guerra en Ucrania

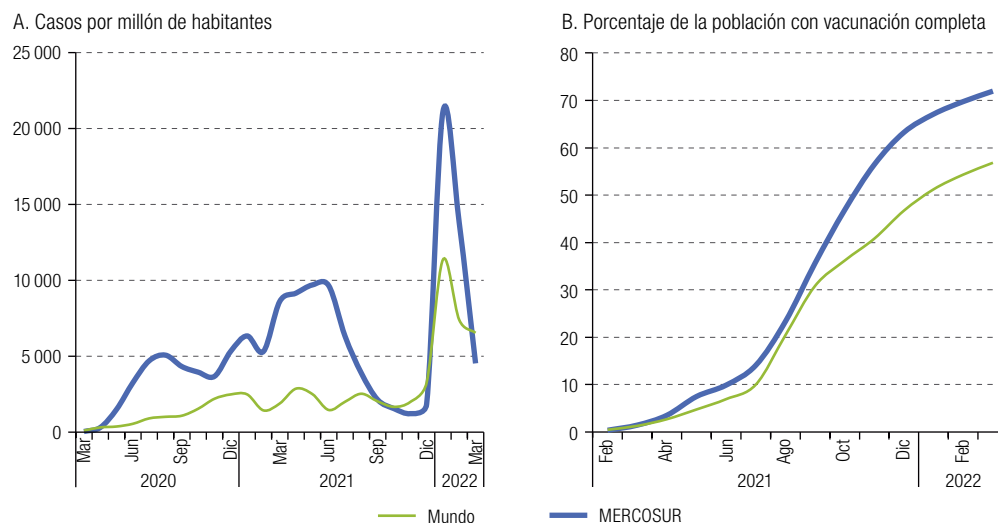
El 2021 fue un año de recuperación, con una fuerte expansión de la actividad económica mundial que permitió que, hacia el segundo semestre, el PIB global retornara a sus niveles previos a la pandemia. El progreso de la campaña de vacunación, si bien heterogéneo, redujo sensiblemente la incidencia de la COVID-19 en la actividad económica, incluso tras el brote causado por la emergencia de la variante Ómicron hacia finales de 2021 y comienzos de 2022, y aun habiéndose acotado las medidas de aislamiento y distancia social en la mayoría de los países del mundo.

El MERCOSUR no fue la excepción a esta tendencia y mostró una significativa recuperación de la actividad económica, que promedió 5,8% en 2021 (4,0% al incluir a Venezuela, Rep. Bol. de). Como ocurrió a escala global, esto fue posible por la exitosa campaña de vacunación (al finalizar 2021, un 72% de la población del bloque contaba con el esquema completo), que permitió que, a pesar de la impactante suba de casos causada por las nuevas variantes en el transcurso de 2021, la actividad económica se mantuviera en niveles superiores a los del año previo¹.

El crecimiento económico del bloque fue algo más moderado que el de la economía global, que se expandió en el año 2021 un 6,1%, impulsada por la recuperación de las principales economías del mundo, incluyendo a China, Estados Unidos y la Unión Europea. En relación con las economías más avanzadas, los países del MERCOSUR adelantaron el retiro de las medidas fiscales de emergencia puestas en marcha durante 2020 (aún sin vacunas y cuando todavía la variante Delta afectaba seriamente a la región) y, como reacción al aumento de la inflación a escala global, entre otros factores, aumentaron las tasas de interés de referencia en los últimos meses del año 2021, lo que impactó negativamente sobre la actividad económica.

Por otra parte, la incidencia de la pandemia sobre los mercados laborales de América Latina y el Caribe, incluidos los del MERCOSUR, fue más acentuada que en los países avanzados, dada la prevalencia de la actividad informal y la ausencia de un sistema de protección social para ese segmento de la población, que morigerara los efectos de la salida abrupta y sostenida del mercado laboral. Esa carencia tuvo un efecto mucho más negativo sobre los ingresos de la población y la actividad económica que en otras latitudes, incluso a pesar de las ayudas sociales de emergencia brindadas.

¹ La movilidad de las personas, medida según la ubicación de teléfonos celulares por *Google Mobility Report*, tuvo una tendencia ascendente durante todo el año 2021, culminando con niveles superiores a los previos a la pandemia en todos los países del bloque.

Gráfico 1**Casos y muertes por COVID-19 en el MERCOSUR y otras regiones del mundo^a***(Por millón de habitantes)***Fuente:** CEPAL sobre la base de *Our World in Data*.

^a La fuente utilizada se basa en reportes oficiales nacionales y, de acuerdo con la estrategia de cómputo utilizada por cada país del mundo, en ciertos casos puede contar con problemas de subregistro. En el caso del MERCOSUR, se presenta un promedio simple de la información de todos sus países miembro. Los datos contemplan información hasta el mes de marzo de 2022 inclusive.

Cuadro 1**Tasa de crecimiento de la actividad económica^a***(Tasas de variación anual)*

Países	2020	2021	2022
Argentina	-9,9%	9,8%	3,0%
Brasil	-3,9%	4,7%	0,4%
Paraguay	-0,6%	4,6%	0,7%
Uruguay	-5,9%	3,9%	3,9%
Venezuela (República Bolivariana de)	-30,0%	-3,0%	5,0%
MERCOSUR (cinco países)	-10,1%	4,0%	2,6%
MERCOSUR (4 miembros fundadores)	-5,1%	5,8%	2,0%
Resto de América del Sur	-7,9%	10,5%	3,7%
China	2,2%	8,1%	4,4%
Estados Unidos	-3,4%	5,7%	3,7%
Zona Euro	-6,4%	5,3%	2,8%
Mundo	-3,1%	6,1%	3,6%

Fuente: CEPAL sobre la base de CEPAL (2022) y FMI (2022b).

^a Los datos corresponden, en el caso del MERCOSUR, a estimaciones realizadas por la CEPAL (2022), y para el resto del mundo, por el (FMI, 2021).

Entre los países del bloque, el repunte de la actividad económica en 2021 fue especialmente marcado en la Argentina, que en 2020 había sufrido la recesión más pronunciada. El Brasil, cuya caída de la actividad en el año 2020 fue menos significativa, también tuvo una tasa de crecimiento elevada en 2021 debido al mejoramiento de la situación sanitaria y al buen desempeño exportador. En el caso del Paraguay, también se destaca su tasa de crecimiento de la actividad en 2021, sobre todo si se contempla su buen desempeño relativo en 2020 respecto del resto de las economías del MERCOSUR y el mundo. La economía uruguaya creció a una tasa levemente menor, mientras que la situación económica en Venezuela (Rep. Bol. de) continuó deteriorándose.

Para 2022 la CEPAL espera una desaceleración del ritmo de crecimiento del bloque, que promediaría 2,0% (2,6% incluyendo a Venezuela, Rep. Bol. de) ante un panorama complejo, atravesado por el aumento de los precios de los alimentos y la energía a escala global, la suba de las tasas de interés en las economías más desarrolladas, potencialmente desestabilizante para todas las economías en desarrollo, incluidas las del MERCOSUR, y la presión de los mercados para avanzar en consolidaciones fiscales más aceleradas (UNCTAD, 2021a). En ese marco, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania ha exacerbado los problemas de disponibilidad de insumos básicos (siendo particularmente importantes los combustibles y fertilizantes y los cereales) y agudizado la presión inflacionaria mencionada, además de afectar las exportaciones hacia esos destinos. Así, el panorama para las economías del bloque en 2022 resulta complejo, sin contemplar la posibilidad del surgimiento de nuevos brotes y/o variantes de la COVID que interrumpan el proceso de crecimiento.

Más allá de su vigorosa recuperación en 2021, el MERCOSUR ha mostrado limitaciones estructurales para crecer desde 2012, que se vinculan con su patrón de inserción internacional –altamente primarizado– y se reflejan en un bajo dinamismo exportador. Los países para los que se espera una mayor desaceleración del crecimiento en 2022 son Brasil y Argentina, en el primer caso por el débil dinamismo que se prevé tenga la demanda agregada y, en el segundo, por la fragilidad de su sector externo, incluida la financiera, que intensifican la restricción externa al crecimiento que de manera recurrente enfrenta el país. En este sentido, podría esperarse una ampliación en la brecha de crecimiento respecto al resto del mundo.

Dado que el bloque es tanto exportador como importador de varias materias primas cuyos precios se han elevado, el efecto neto de estos cambios es incierto. Aun así, dada la participación de estos productos en las exportaciones e importaciones, es de esperarse, que la tendencia sea favorable para la mayoría de ellos. Una ampliación del saldo comercial motivada por una mejora en los términos de intercambio ofrecería un mayor margen para sostener el proceso de crecimiento de los países del bloque, aunque no debe perderse de vista la compleja gestión macroeconómica que los aumentos de precios internacionales conllevan a nivel nacional y sus posibles efectos contractivos sobre el crecimiento económico, a través de su impacto negativo en los ingresos reales de la mayoría de la población.

B. Demanda global y precios internacionales, las claves de la fuerte recuperación del comercio exterior del MERCOSUR en 2021 ^{2 3}

1. Con términos de intercambio a favor, las exportaciones lideraron la recuperación del comercio exterior del grupo

La dinámica de la recuperación regional y global de 2021 tuvo un fuerte impacto sobre el comercio exterior del bloque, que creció significativamente e incluso superó sus niveles de 2019. Los valores exportados crecieron 35,6% con respecto a 2020, superando su nivel de 2019 en más de 20%. Al excluir a Venezuela (Rep. Bol. de), las ventas externas del bloque alcanzaron un máximo histórico, recuperándose muy significativamente de una tendencia regresiva iniciada en 2012, cuando comenzó a agotarse el “super ciclo” de los precios de las materias primas de exportación.

Este fuerte crecimiento de las exportaciones se debió a un conjunto de factores. Por un lado, durante 2021 las principales economías globales se recuperaron de la pandemia de la COVID-19, lo que impactó de forma significativa en la demanda de bienes importados, entre ellos, los provenientes del MERCOSUR. En 2021, las importaciones realizadas por China medidas en volumen excedieron a las de 2019 en un 21,9%, las de Estados Unidos en un 8,8%, y las de la zona del euro en un 2,1%. Se estima que en 2021 el volumen del comercio global de bienes creció un 11,1% (FMI, 2021). En ese marco, los volúmenes de exportación del MERCOSUR, tras caer 3,8% en 2020, crecieron un 4,9% en 2021.

Queda en evidencia, por lo tanto, que aún más determinante para el crecimiento de las exportaciones del bloque fue el fuerte incremento de los precios internacionales, ya que los volúmenes exportados apenas excedieron en un 3,9% sus niveles previos a la pandemia (1,0%, al incluir a la Rep. Bol. de Venezuela), lo que implica un retorno a su tendencia de crecimiento previa a la pandemia, menor a la del resto del mundo. En particular, incidió en los valores exportados la evolución ascendente de las cotizaciones de productos como la soja, el hierro y el petróleo, tras un desempeño heterogéneo y volátil en 2020. El FMI estima que la suba de precios internacionales de las materias primas fue de un 53,3% en 2021 (FMI, 2022a). Sobre la base de este impulso las exportaciones del MERCOSUR crecieron un 29% adicional respecto a 2020. En particular los precios

² La información estadística de comercio exterior que se utiliza a lo largo de la primera sección de este boletín 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 de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil (IPEA), 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 Paraguay, la información agregada excluye a las reexportaciones, las importaciones bajo el régimen de turismo y las operaciones clasificadas como “otras”, lo cual en ocasiones da lugar a discrepancias con los datos oficiales desagregados por producto y origen/destino entre los cuales estos segmentos no necesariamente pueden ser discriminados. En Uruguay, los datos de exportaciones son los elaborados por Uruguay XXI, e incluyen a las exportaciones de zonas francas (netas de las operaciones entre el territorio y las zonas francas). En el caso de Venezuela, desde 2013 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, 2021a). Estos datos fueron complementados con información de COMTRADE (Naciones Unidas).

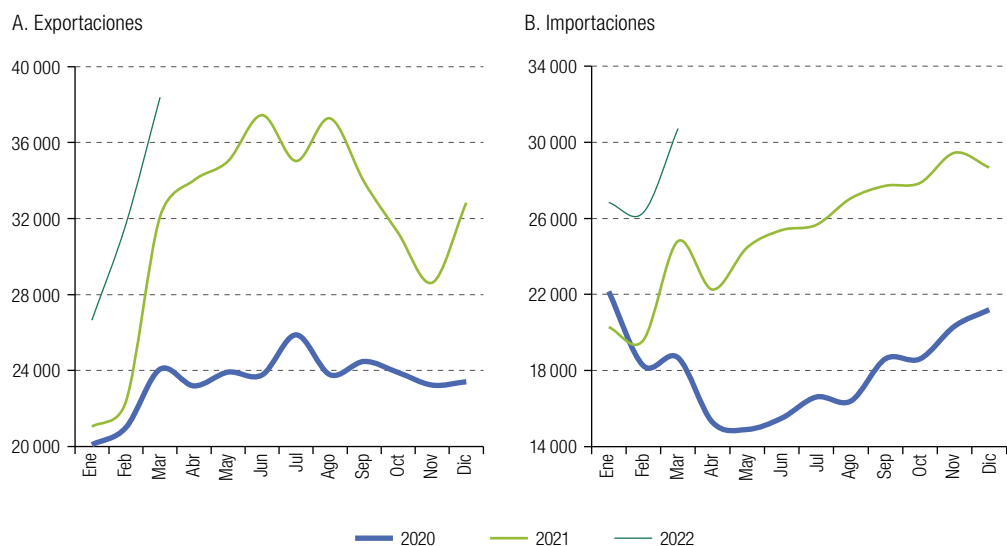
³ La unidad de análisis de esta sección es el MERCOSUR ampliado. En lo que al set de datos general respecta, se incluye a Venezuela, a pesar de que se encuentra actualmente suspendida por los demás miembros, si bien en varios casos se presenta también el dato excluyendo a este país. En el caso de la información detallada por producto y origen/destino, no es posible incluir a Venezuela, siendo que esa información no se encuentra disponible.

de los hidrocarburos, que habían caído significativamente durante el primer año de la pandemia, más que se duplicaron, tendencia que se agudizaría a partir del conflicto entre Rusia y Ucrania. Esta suba de los precios internacionales respondió a la fuerte recuperación de la demanda global, especialmente de bienes, que excedió en muchos casos a la capacidad de respuesta inmediata de la oferta y que se agravó por las dificultades en las cadenas de suministros y los mayores procedimientos y costos logísticos remanentes de la pandemia, con fletes cuyos precios llegaron a cuadruplicarse en ciertas rutas respecto a los previos a la pandemia.

Gráfico 2

Exportaciones e importaciones del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes)



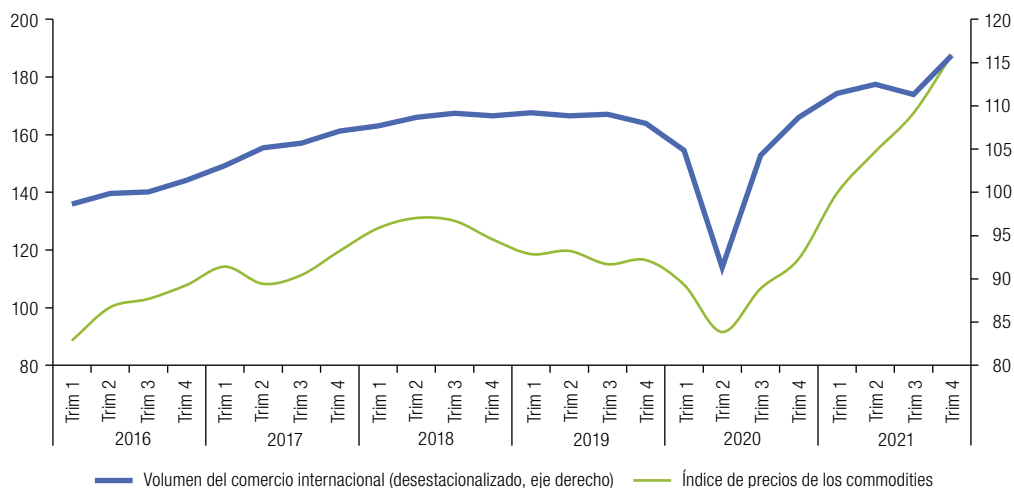
Fuente: CEPAL sobre la base de INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Nota: Se excluye a Venezuela, ya que no se cuenta con información mensual detallada para este país.

Estas tendencias se manifestaron también en el comportamiento de las importaciones del MERCOSUR, que crecieron un 40,0% respecto a 2020 y superaron sus niveles previos a la pandemia en un 20,4%. Con particular incidencia de los combustibles en las importaciones del MERCOSUR —el precio internacional del petróleo subió un 67,4% en 2021 respecto a 2020—, fueron estos los que impulsaron las importaciones por la vía de los precios, que se expandieron un 13,3%. Pero el mayor impacto sobre los valores de importación estuvo dado por el incremento en las cantidades importadas, que se elevaron en 23,2% respecto al año previo. Esta suba acompañó la fuerte recuperación económica del bloque (como se mencionó, del 5,8% en promedio para los cuatro miembros fundadores del bloque, y 4,0% contemplando a la Rep. Bol. de Venezuela), que conllevó una demanda mayor de insumos intermedios, bienes de capital y bienes de consumo. Dos rubros fueron clave en el impulso de las cantidades importadas: los combustibles, en el marco de un déficit en el balance energético, y los equipos electrónicos (incluyendo computadoras), como resultado de la transición hacia una virtualidad cada vez más extendida en múltiples actividades.

Gráfico 3

Índice de precios internacionales de las materias primas y volumen del comercio internacional, (2016=100)



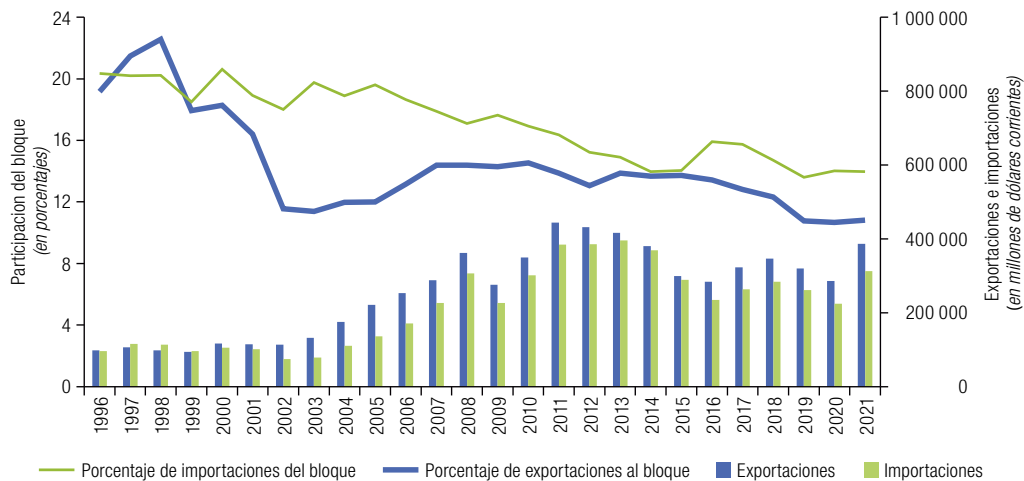
Fuente: FMI (2022b) y OMC (2022).

El intercambio al interior del bloque creció un 38,1%, gracias a la recuperación económica de sus miembros y los mayores precios de las operaciones. Este impulso se produjo en paralelo a la expansión de las ventas al resto del mundo, que crecieron un 35,1%, lo que permitió frenar y en alguna medida recomponer el espacio común, tras la marcada tendencia del bloque a su desintegración desde comienzos de siglo. Sin perjuicio de ello, el peso del intercambio intrabloque continuó siendo reducido (apenas del 10,8% de las exportaciones y el 14,0% de las importaciones).

Gráfico 4

Exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque

(En porcentajes y millones de dólares corrientes)



Fuente: CEPAL sobre la base de INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

En términos netos, el crecimiento de los valores exportados más que compensó el incremento de los valores importados. De esta manera, el saldo del comercio exterior del bloque en 2021 continuó siendo positivo y se amplió en 21% hasta la cifra récord de 77.500 millones de dólares equivalente a un 3,4% del PIB del bloque, valor que fue leve inferior al incluir a la Rep. Bol. de Venezuela (76.600 millones de dólares y 3,5% del PIB del grupo). La ampliación del superávit comercial para el conjunto del bloque se replicó en su interior a todos sus miembros, con excepción de la Rep. Bol. de Venezuela.

A diferencia del comercio de bienes, el intercambio de servicios permaneció por debajo de sus niveles previos a la pandemia (CEPAL, 2021a). Si bien la provisión de servicios de transporte, de la mano del aumento de la cantidad (y precio) de bienes transportados, tendió a retornar a su nivel prepandemia, así como también los servicios modernos (profesionales, financieros, digitales, etc.), la actividad turística –de las más afectadas por la pandemia– se mantuvo en un nivel de actividad muy inferior debido a la persistencia de la incertidumbre y las restricciones fronterizas. En 2021 las exportaciones de servicios turísticos permanecieron 71,1% por debajo de 2019, y las importaciones un 74,5%. Como resultado de estas dinámicas diferenciadas, el comercio total de servicios se mantuvo un 23,7% por debajo de 2019. Al tratarse de un rubro estructuralmente deficitario para el bloque, esta caída en el comercio de servicios contribuyó a la mejora registrada en el balance comercial general.

De este modo, el año 2021, mostró una dinámica marcadamente favorable para el comercio internacional de mercancías del MERCOSUR –no así todavía para el de servicios–, a partir de la creciente recuperación de la actividad económica global, el mayor dinamismo económico del bloque y, especialmente, la senda ascendente de los precios internacionales (gráfico 3). Desde el mes de febrero de 2021 en adelante, tanto las exportaciones como las importaciones superaron sus niveles del mismo mes, no solo de 2020 sino también de 2019, mostrando un crecimiento del comercio que fue más allá de la recuperación de los niveles previos a la pandemia.

2. El panorama de 2022, atado a los mercados globales y al conflicto europeo

Tras la expansión en 2021, la economía global estuvo marcada en los primeros meses de 2022 por desajustes entre la oferta y demanda de una serie de bienes, con una oferta que no reaccionó lo suficientemente rápido a la expansión de la demanda en la salida de la pandemia y que dio lugar, sobre todo con la irrupción del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, a una importante aceleración en el ritmo de aumento de los precios de los alimentos y la energía a escala global. El impacto más evidente que tendrá ese conflicto sobre las exportaciones e importaciones del MERCOSUR en 2022 es a través de la suba de los precios de sus principales productos comercializados, dado el importante rol global que juegan Rusia y Ucrania como proveedores de algunos productos primarios clave entre los que destacan, por ejemplo, el trigo, el maíz y el aceite de girasol⁴.

En efecto, el conflicto bélico ha llevado a aumentos de los precios de esos productos de 24,5%, 14,7% y 1,3% respectivamente desde febrero de 2022, tras un 2021 en el cual ya se habían elevado significativamente (UNCTAD, 2022). Dada la importancia de estos productos en la canasta exportadora del MERCOSUR, es de esperar un nuevo incremento de las ventas externas del bloque en 2022, explicado esencialmente por el factor precio, como ya se observa

⁴ En dichos productos ambos países representan el 25,8, 16,1% y 55,8% de las exportaciones globales, respectivamente.

en los datos de comercio de los primeros meses de 2022 (gráfico 2). Las cotizaciones del mineral de hierro y la soja, dos de los principales productos de exportación del bloque, no se han visto significativamente afectados por el conflicto, lo cual tiende a moderar el impacto total sobre las ventas externas del MERCOSUR.

La suba en los precios de las materias primas agrícolas se ha exacerbado, además, por el incremento en el costo de los fertilizantes requeridos para su producción, de los cuales Rusia y Bielorrusia proveen un 18,6% de las exportaciones globales (y una cuota aun mayor en el caso de los potásicos). Esto impacta no solo sobre sus precios (que impulsan, en este caso, las importaciones del MERCOSUR), que han crecido un 80% respecto a 2021, cuando ya se habían elevado un 81%, sino también sobre la capacidad de abastecimiento de fertilizantes para la producción y exportación agrícolas, con efectos seguramente más importantes para Brasil (que utiliza más del doble de fertilizantes por hectárea que la media mundial, y proviene en su mayoría de Rusia) y, en menor medida, para Uruguay y Paraguay, que podría dar lugar a una reducción en el área cultivada y/o un menor uso de fertilizante y, por lo tanto, a menores rindes. Si bien los efectos no son neutrales para la Argentina, la intensidad en el uso de fertilizantes por hectárea en este último país es menor⁵.

El tercer precio que será determinante para las exportaciones e importaciones del bloque será el de los combustibles, cuya demanda internacional es provista por Rusia en un 9,5% y cuyos precios se elevaron desde el inicio del conflicto bélico un 24,1%. A excepción de Brasil, que es exportador neto de combustibles, Argentina, Paraguay y Uruguay verán un incremento en sus importaciones de la mano de los mayores precios del petróleo y el gas, así como del encarecimiento del transporte de mercancías, lo que también tendrá un impacto sobre los precios internos⁶. Más allá del efecto en los precios, las interrupciones en las cadenas de suministro internacionales y otras dificultades asociadas a la provisión de insumos que el conflicto podría traer aparejadas, podrían impactar en la producción y el comercio exterior del bloque.

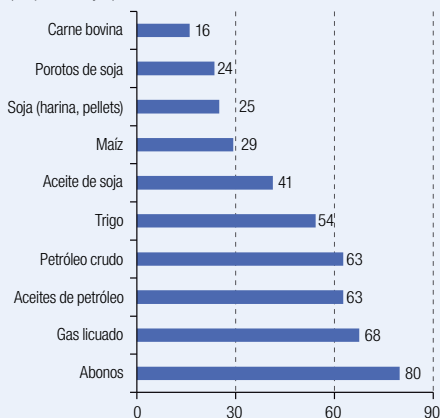
Los países del MERCOSUR se verán también afectados por el virtual cierre de los mercados ucraniano y ruso, en la medida que, si bien en términos totales no se trata de mercados de exportación de gran importancia (excepto para Paraguay, que destina un 6% de sus exportaciones totales, particularmente carne bovina, a estos mercados, en el resto del bloque su participación no excede el 1,5%) sí revisten relevancia para algunos productos particulares exportados por el bloque⁷. Es el caso del sector cárnico del Paraguay (con el 19,1% de sus exportaciones a los dos mercados afectados), el lácteo del Uruguay (con un 27,2% de su oferta externa hacia esos destinos), el de tabaco del Brasil (que pone en juego un 8,5% de sus ventas externas) y el de peras y manzanas de Argentina (con un peso de ambos destinos del 16,2%)⁸.

⁵ Mientras en 2018 el promedio de uso global de fertilizantes fue de 137 kilos por hectárea de tierra arable, en Brasil su uso alcanzó los 304 kilos, en Uruguay los 210, en Paraguay los 120 y en Argentina los 48 (Banco Mundial, 2022b).

⁶ A modo de ejemplo, en Argentina los costos de los fletes de importación en marzo de 2022 excedieron en un 81,9% sus valores del mismo mes del año previo y en 167,6% los de marzo de 2020 (INDEC, 2022).

⁷ A las dificultades para exportar a mercados en guerra se suma la exclusión de Rusia del sistema SWIFT, lo que dificulta que este país pueda abonar sus importaciones.

⁸ Los datos corresponden a la participación de ambos destinos en las exportaciones de los países del bloque en 2021.

Recuadro 1**Impacto del conflicto entre Rusia y Ucrania en el comercio exterior del MERCOSUR****Precios internacionales de productos seleccionados e impacto en el comercio exterior del MERCOSUR****A. Variación de precios internacionales (Mar-22 - Prom. 21)**
(en porcentajes)**B. Impacto en el balance comercial (2022)**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Agropecuario	▲	▲	▲	▲
Minerales	▲	▼	▲	▲
Energía	▼	▲	▼	▼
Abonos	▼	▼	▼	▼
Efecto neto	▲	▲	▲	▼

Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU, Uruguay XXI y Banco Mundial.

Nota: Se presentan las variaciones de precio entre marzo de 2022 y el promedio de 2021, y sobre la base de estas y el peso en la canasta exportadora e importadora del producto se estima el impacto en el balance comercial. En ambos gráficos se incluye sólo una serie de productos primarios seleccionados de elevado peso en el intercambio de los países del bloque.

De esta manera, en el transcurso de 2022 se espera que tanto las exportaciones como las importaciones del MERCOSUR mantengan su senda ascendente debido a los crecientes precios internacionales. En Brasil esto probablemente aumente el superávit comercial, dada la importancia de las exportaciones de hidrocarburos (13,4 % de sus ventas externas), mientras que es más difícil anticipar el impacto neto en Argentina, Paraguay y Uruguay, dado que los mayores precios agropecuarios favorecerán sus exportaciones, pero, dado su rol de importadores netos de combustibles, también crecerán sus importaciones de manera significativa.

Considerando la importancia de la soja, el maíz y el trigo en la canasta exportadora de Argentina y Paraguay (43,2% y 46,1%, respectivamente), de sostenerse sus cotizaciones vigentes al cierre de este boletín, es de esperarse que su aumento de precios genere ingresos adicionales por exportaciones que superen el mayor costo de los combustibles importados, mientras que en el Uruguay el resultado total podría ser negativo debido a la plena dependencia de combustibles importados y el mayor peso en la canasta exportadora de la carne bovina (26,2%), cuyo precio se elevó menos que el de los cereales y las oleaginosas. Los efectos netos de los cambios en los precios de las manufacturas sobre los balances comerciales de los países no son evidentes, aunque podría esperarse que su evolución ascendente tenga un impacto negativo más marcado en los casos de Uruguay y Paraguay, dada su mayor dependencia externa de estos bienes.

Al avanzar el año 2022, si bien se espera que los precios internacionales se mantengan relativamente elevados, existen una serie de riesgos que podrían conducir a un “aterrizaje

forzoso" (*hard landing*) tanto de la actividad económica interna del bloque como de su intercambio comercial (Banco Mundial, 2022c). En primer lugar, si bien el efecto de la pandemia en la actividad económica global y regional se moderó significativamente, persisten los riesgos de la aparición de rebrotes y nuevas variantes de la COVID vuelvan a amenazar la situación sanitaria, como está sucediendo en China al momento de cierre de este Boletín que, sin haber interrumpido los flujos de comercio, impactan en la logística global.

A esto se suman los aumentos de la tasa de interés en países tanto desarrollados como en desarrollo orientados a aplacar la creciente inflación global y que, eventualmente, si se combinan con una moderación del escenario de conflicto, podrían quitar impulso a los precios de las materias primas que el MERCOSUR exporta. Las elevadas tasas de interés, a su vez, podrían generar salidas de capitales e inestabilidad externa en las economías del bloque, y forzar consolidaciones fiscales que frenen prematuramente la recuperación de la actividad económica (y, con ella, las importaciones). Una similar reducción del gasto público en el resto del mundo tendría el efecto de limitar la demanda de los productos del bloque, aunque su demanda es, en términos relativos, más inelástica que la de otros bienes.

Fuera de lo estrictamente comercial, el impacto que la inflación internacional genera sobre los precios internos de algunos productos clave tanto para la producción (los combustibles) como el consumo de los hogares (los productos agropecuarios y sus derivados, además de la energía) es significativo y afecta especialmente a los grupos de hogares de menores ingresos que destinan mayores proporciones de sus ingresos a productos de primera necesidad. Por tal motivo, no sería de extrañar que los países utilicen instrumentos que fomenten o induzcan la oferta local de estos bienes, ya sea mediante cuotas de producción reservadas al consumo interno o bien mediante la aplicación de restricciones y derechos de exportación, tanto en el bloque como en otras regiones del mundo, en el afán de desacoplar los precios del mercado interno de los internacionales.

Por último, dado el marcado peso de la agricultura en las exportaciones del bloque, no puede descartarse la incidencia que podrían tener en las exportaciones del grupo eventos ambientales cada vez más habituales como resultado del calentamiento global. De este modo, si bien se espera que en 2022 tanto la actividad como el comercio sigan en alza, son varias las circunstancias que podrían condicionar esta tendencia.

3. Determinantes de la recuperación del comercio exterior en 2021

Las exportaciones de los países miembros del MERCOSUR crecieron un 35,6% en 2021, a partir del marcado crecimiento de los precios internacionales del 29,2%, y, en menor medida, al aumento del 4,9% de los volúmenes comercializados.

Las exportaciones del Uruguay fueron las que mostraron el comportamiento más destacado, con un crecimiento del 43,0%. A los mayores precios se sumó un fuerte crecimiento de los volúmenes exportados de carne bovina, madera y subproductos cárnicos que las hizo alcanzar un récord histórico. Las ventas de Argentina también se elevaron en forma significativa (42,0%), a partir de una buena cosecha que se comercializó a mayores precios internacionales que en los años anteriores, pero también con un buen desempeño de las exportaciones manufactureras, especialmente las de los rubros automotor y siderúrgico, que se expandieron de la mano de la recuperación de la demanda regional. En Brasil la expansión de las exportaciones fue también significativa, pero más moderada (34,2%) y explicada en mucho mayor medida por el aumento

de los precios internacionales, especialmente del hierro y los combustibles. En el caso del Paraguay, las exportaciones también crecieron (23,7%) a partir de la mejora de los precios de los productos primarios, especialmente la soja, con volúmenes exportados que tuvieron una pequeña merma. Finalmente, se estima que las exportaciones de Venezuela (Rep. Bol. de) crecieron un 33% sobre la base de la marcada suba de los precios internacionales del petróleo, mientras que los volúmenes comercializados habrían continuado en baja.

Cuadro 2

Valor, precio y cantidad del comercio internacional de bienes del MERCOSUR, 2021

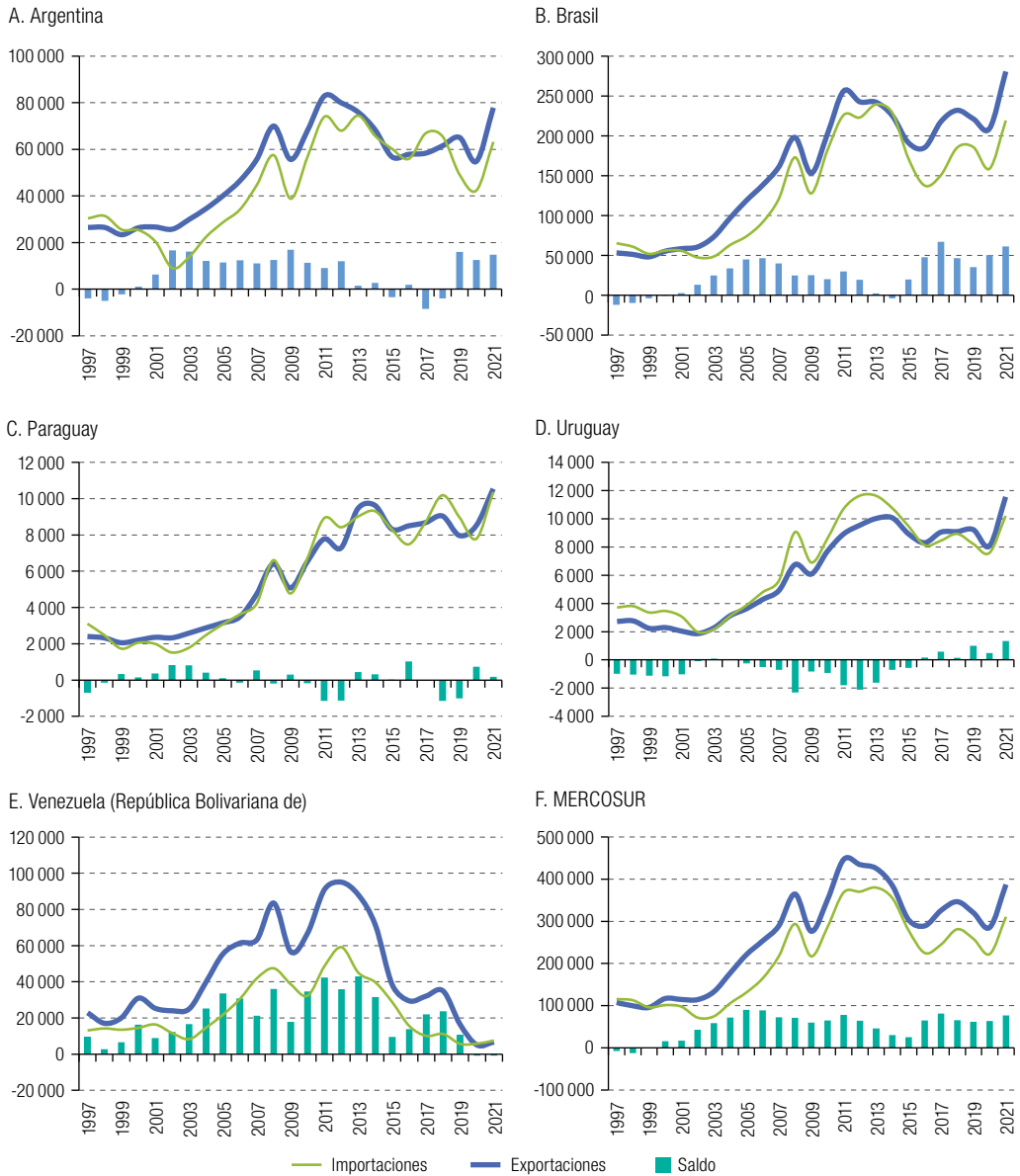
(Variación interanual, en porcentajes)

	Exportaciones			Importaciones		
	Valor	Cantidad	Precio	Valor	Cantidad	Precio
Argentina	42,0	12,9	25,8	49,2	30,1	14,7
Brasil	34,2	3,4	29,8	38,2	21,9	13,4
Paraguay	23,7	-2,2	26,6	33,1	19,0	11,9
Uruguay	43,0	22,4	16,8	34,6	17,2	14,9
Venezuela (República Bolivariana de)	33,0	-7,0	43,0	29,0	18,0	9,3
MERCOSUR	35,6	4,9	29,2	39,7	23,2	13,4
MERCOSUR s/ Ven	35,6	5,5	28,6	40,0	23,3	13,5

Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Como se indicó, las importaciones también crecieron marcadamente en 2021 y de forma generalizada en todo el MERCOSUR, principalmente motivadas por los mayores volúmenes demandados, que se expandieron un 23,2% impulsados por la recuperación de la actividad económica y la necesidad de los países de abastecerse de vacunas y equipamiento médico contra la COVID-19. Los precios también contribuyeron al crecimiento de las compras externas, con un ascenso del 13,4%, en el que tuvo especial incidencia la mencionada trayectoria de la cotización de los combustibles. Así, los valores importados se expandieron casi un 40,0% en 2021, y superaron con creces su nivel previo a la pandemia, aunque permanecieron (excepto en el caso del Paraguay) por debajo de sus máximos históricos, en general alcanzados en el bienio 2011-2012.

El aumento de las compras externas fue especialmente marcado en la Argentina, donde estas verificaron un incremento interanual de 49,2%. Además del bajo punto de comparación que había representado el año 2020 para las importaciones del país, las compras se vieron impulsadas por la demanda de maquinaria, combustibles (con precios en ascenso) y vacunas. En Brasil, las importaciones superaron las del año previo en un 38,2%, tanto por el aumento de los precios internacionales como por los mayores volúmenes importados, siendo particularmente relevantes rubros tales como la energía, los combustibles, el equipamiento médico y las vacunas. En Uruguay las compras externas aumentaron un 34,6%, debido a la recuperación de la demanda interna (siendo una economía con elevada dependencia importadora) y los mayores precios, particularmente el del petróleo. Las importaciones de Paraguay también crecieron y superaron su nivel de 2020 en un 33,1%, tanto por la recuperación de la demanda como por el marcado aumento de los precios de los combustibles, tal como en los demás países. En Venezuela (Rep. Bol. de) las estimaciones indican que el mayor flujo de divisas proveniente del aumento del precio del petróleo habría permitido incrementar las importaciones medidas en dólares en un 29,0%.

Gráfico 5**Comercio internacional de bienes de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)*

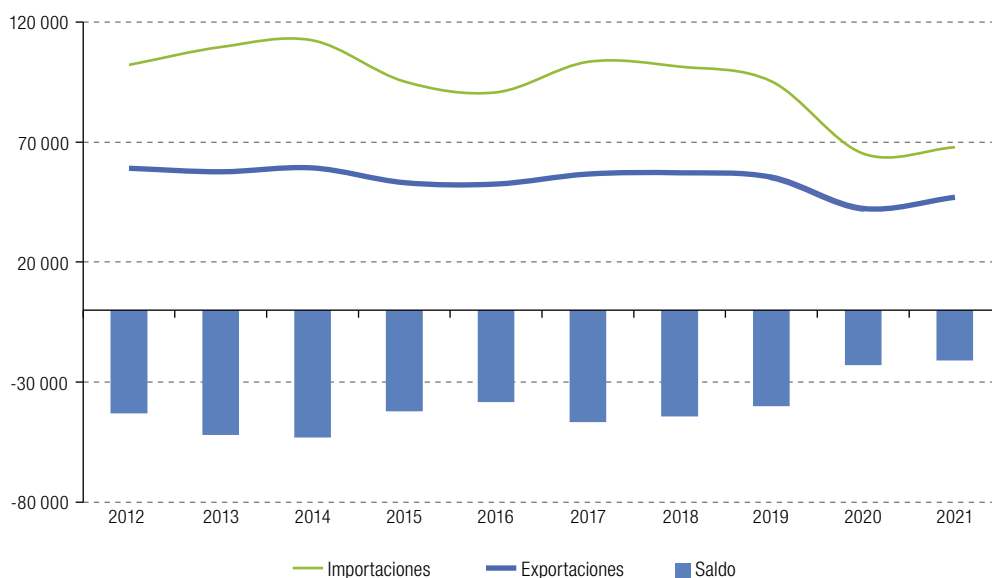
Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

El comercio de servicios, a pesar de haberse recuperado parcialmente, siguió muy por debajo de sus niveles de 2019. A diferencia de lo sucedido en 2020, la caída fue localizada: la porción más significativa del comercio de servicios, constituida por los de transporte y los modernos, se recuperó casi plenamente tras la pandemia (en el caso de los servicios modernos, el deterioro durante 2020 había sido menos pronunciado, mostrándose más resilientes que los demás), mientras que el turismo, tanto el emisor como el receptor, siguió mermado y representó apenas 26,5% de su valor de 2019. El resultado de esta lenta recuperación general fue un saldo negativo de 20.100 millones de dólares para el sector (1,0% del PIB del bloque), aproximadamente la mitad de sus niveles históricos (no inferiores a los 40.000 millones de dólares), que contribuyó a la mejora de la posición externa generada por el comercio de bienes.

Gráfico 6

Comercio internacional de servicios del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes)



Fuente: CEPAL sobre la base de FMI, INDEC y BCU.

Nota: Se excluye a Venezuela, ya que no se cuenta con información para este país.

El fuerte aumento de las exportaciones de bienes y servicios del MERCOSUR más que compensó el incremento de las importaciones, lo que llevó a que el saldo comercial en 2021 alcanzara los 56.800 millones de dólares, equivalentes a un 2,6% del PIB del bloque, su mayor nivel en al menos una década⁹. Excepto en Venezuela (Rep. Bol. de), y Paraguay (donde el saldo negativo de servicios excedió el superávit en bienes) se observaron resultados comerciales positivos en todos los miembros del bloque, especialmente en Brasil, donde representó un 2,7% de PIB, y en Argentina, donde alcanzó el 2,5%. En Uruguay, el saldo comercial fue positivo

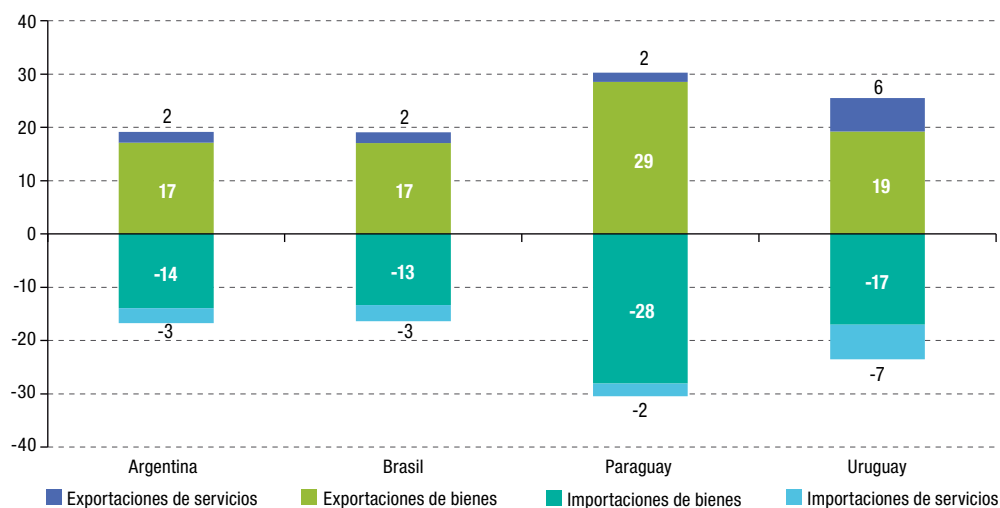
⁹ Este valor no incluye el saldo del comercio de servicios de Venezuela (Rep. Bol. de) al no encontrarse disponible información al respecto.

en 2,0% del PIB. Así, se mantuvo la tendencia al crecimiento del superávit comercial, que se explica por el crecimiento de los precios de exportación observado desde 2017 en adelante (y muy marcadamente a partir de 2020), y las relativamente bajas tasas de crecimiento económico del bloque, que tienden a moderar el crecimiento de sus importaciones.

Gráfico 7

Exportaciones e importaciones de bienes y servicios del MERCOSUR, 2021

(Como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de INDEC, MDIC, IBGE, BCP, BCU y Uruguay XXI.

4. Los bienes lideraron el crecimiento exportador, empujados por la demanda regional y global y los mayores precios internacionales

En 2021 los países del MERCOSUR exportaron 100.000 millones de dólares más que el año previo, equivalente al aumento del 35,6% previamente mencionado. Este crecimiento se explicó sobre todo por las mayores ventas externas de Brasil por 71.500 millones de dólares respecto del año previo, y en segundo lugar por las de Argentina, que aumentaron en 23.100 millones de dólares. En Paraguay y Uruguay, el crecimiento también fue significativo en términos relativos, ampliándose en 2.000 y 3.500 millones de dólares, respectivamente. El grueso de este aumento se dirigió a China, Estados Unidos y el propio Brasil, los principales socios comerciales de los países del bloque, los cuales evidenciaron una significativa recuperación económica.

El mayor crecimiento de las exportaciones se dio en los productos primarios y sus derivados, en los que el bloque se especializa y cuya demanda y precios internacionales crecieron significativamente, como puede observarse en el cuadro 3. El mineral de hierro que Brasil exporta, cuyo precio subió 48,5% en 2021, junto a sus derivados, contribuyó a un incremento en las exportaciones del bloque de más de 18.800 millones de dólares, si bien su precio comenzó a moderarse a partir de agosto ante las dificultades del sector de la construcción en China. Algo similar ocurrió con las exportaciones de petróleo, que crecieron 11.600 millones de dólares

y en las que también dominaron las ventas externas del Brasil. La agricultura también tuvo un muy buen desempeño en todo el bloque, con aumentos en las ventas de soja y derivados (+21.500 millones de dólares), maíz (+1.500 millones) y trigo (+1.300 millones). Las ventas de carne crecieron en más de 2.000 millones de dólares, impulsadas especialmente por las de Uruguay. Fuera del espectro de los productos primarios y sus derivados, las exportaciones de automóviles y autopartes, emblema de la integración productiva del bloque, aumentaron casi 4.900 millones de dólares de la mano de la recuperación de la demanda regional.

Cuadro 3

Variación de las exportaciones de los principales productos en los países del MERCOSUR, 2021^a
(En valores absolutos y crecimiento interanual)

Categoría	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Soja	464 ▲ 20%	10 065 ▲ 35%	829 ▲ 39%	136 ▲ 18%	11 495 ▲ 34%
Hierro	0 ■ 0%	18 816 ▲ 73%	0 ■ 0%	0 ■ 0%	18 816 ▲ 73%
Aceites de petróleo	765 ▲ 71%	10 849 ▲ 55%	0 ■ 0%	0 ■ 0%	11 614 ▲ 56%
Harina y pellets de soja	3 979 ▲ 51%	1 461 ▲ 25%	82 ▲ 12%	1 ▲ 22%	5 522 ▲ 38%
Automotores y autopartes	2 614 ▲ 6 8%	2 164 ▲ 32%	2 ▲ 62%	99 ▲ 100%	4 879 ▲ 45%
Carne bovina	66 ▲ 2%	692 ▲ 9%	440 ▲ 39%	888 ▲ 55%	2 085 ▲ 15%
Maíz	3 039 ▲ 50%	-1 647 ▼ -28%	87 ▲ 27%	0 ▼ -85%	1 478 ▲ 12%
Aceite de soja	3 092 ▲ 82%	1143 ▲ 194%	204 ▲ 49%	1 ▲ 243%	4 440 ▲ 93%
Pasta de madera	0 ■ 0%	658 ▲ 12%	0 ■ 0%	474 ▲ 43%	1132 ▲ 17%
Azúcar de caña	-2 ▼ -4%	571 ▲ 8%	-12 ▼ -21%	0 ▼ -100%	558 ▲ 7%
Trigo	1 005 ▲ 47%	172 ▲ 154%	28 ▲ 46%	55 ▲ 58%	1 260 ▲ 53%
Energía eléctrica	459 ▲ 113%	20 ▲ 1 010%	-127 ▼ -7%	513 ▲ 632%	864 ▲ 39%
Leche entera	50 ▲ 11%	17 ▲ 458%	0 ▼ 0%	68 ▲ 16%	135 ▲ 15%

Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

^a Se seleccionaron una serie de productos de modo tal que se presente información de al menos los 5 productos de mayor importancia en la canasta exportadora de sus miembros.

Del crecimiento en 71.500 millones de dólares en las exportaciones brasileñas (que se expandieron en 34,2%), más de dos tercios es atribuible a las ventas externas de productos primarios y sus derivados, que crecieron impulsados por los elevados precios internacionales de las materias primas, particularmente los metales. Los volúmenes exportados crecieron apenas 3,4%, lo que no debería sorprender dado que, en 2020, en un contexto de gran retracción

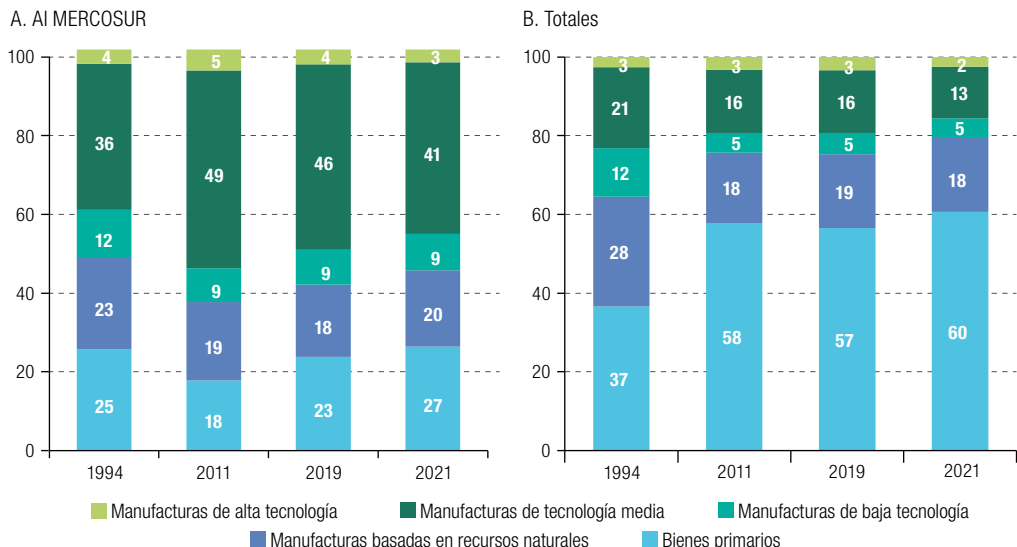
del comercio global, Brasil había logrado no solo evitar una caída sino alcanzar un pequeño aumento de sus volúmenes exportados. Las principales mejoras en las exportaciones se dieron a partir de mayores ventas externas del mineral de hierro y sus derivados (+18.800 millones de dólares, debido a que su precio internacional fue 48,5% superior al de 2020), el petróleo (+10.800) y la soja y sus subproductos (+12.700). En cambio, las exportaciones de maíz (siendo Brasil uno de los principales exportadores mundiales), cayeron 1.600 millones de dólares (un 28%) debido a las malas condiciones climáticas, que redujeron la cosecha, incluso obligando al país a importar desde la Argentina.

En términos geográficos, el crecimiento de las ventas se dirigió sobre todo a China, el resto de Asia, Estados Unidos y la Unión Europea, aunque las exportaciones al MERCOSUR también crecieron muy significativamente, incluso a tasas levemente superiores al promedio (+37,0% frente a 34,2%), especialmente los derivados de hierro y los automóviles y autopartes. De este modo, Brasil incrementó levemente la cuota de sus exportaciones destinada al MERCOSUR (hasta 6,4%), pero partiendo de niveles muy bajos, y siguió profundizando su especialización en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, que alcanzaron a representar el 77,3% de su canasta exportadora.

Gráfico 8

Exportaciones del MERCOSUR por intensidad tecnológica

(En porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU 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 Venezuela (Rep. Bol. de).

Las exportaciones de la Argentina crecieron un 42,0%, impulsadas fundamentalmente por la mejora del 25,8% en los precios internacionales, pero también favorecidas por la demanda global que motivó un crecimiento del 12,9% en las cantidades exportadas. Del incremento total

de sus exportaciones de 23.100 millones de dólares, los productos que hicieron una mayor contribución fueron los primarios y sus derivados, a partir de los mejores precios internacionales y una buena cosecha que permitió la recuperación de los volúmenes exportados de productos clave como los pellets de soja (+4.000 millones de dólares), el aceite de soja (+3.000 millones), el maíz (+3.000 millones) o el biodiesel dirigido a Europa (+1.100 millones). Sin embargo, las exportaciones manufactureras también mostraron un gran impulso, creciendo un 50% impulsadas por la recuperación del bloque y la región y un esquema de derechos y reintegros de exportación que se tornó más favorable a las ventas industriales, destacándose la industria automotriz y autopartista (+2.600 millones de dólares) y la siderurgia (+500 millones), aunque el peso de las exportaciones basadas en recursos naturales no dejó de crecer. Como resultado de la recuperación de la demanda del MERCOSUR, las exportaciones al bloque crecieron un 46,1% en 2021, por encima del incremento en las ventas totales. A diferencia de años anteriores, China no fue un gran dinamizador de las exportaciones argentinas en 2021, habiendo sido el destino menos afectado en 2020. En contraste, sí fueron impulsoras de la expansión en 2021 las ventas al resto de Asia, Brasil, la Unión Europea y la Alianza del Pacífico.

Gráfico 9

Precios de las principales materias primas de exportación del MERCOSUR



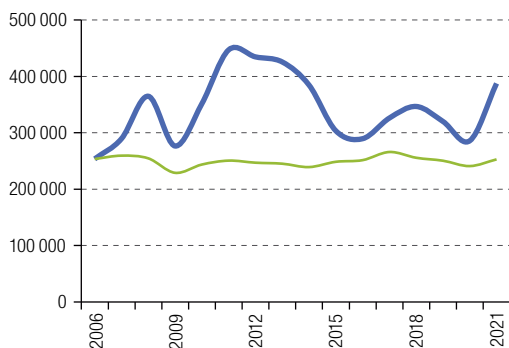
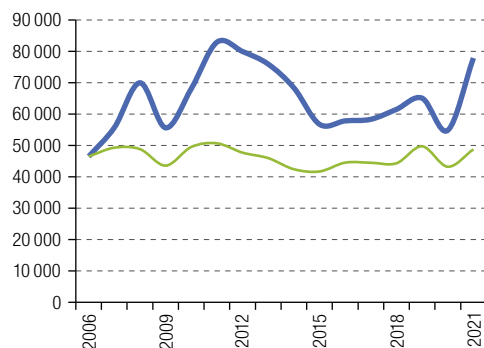
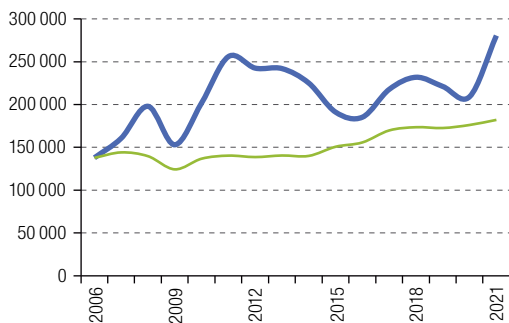
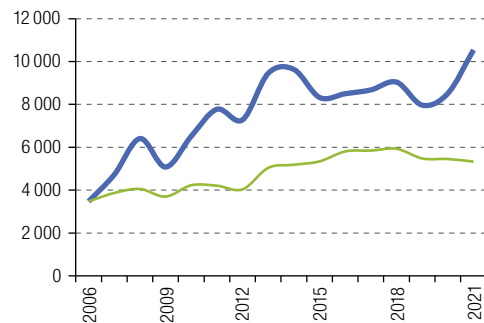
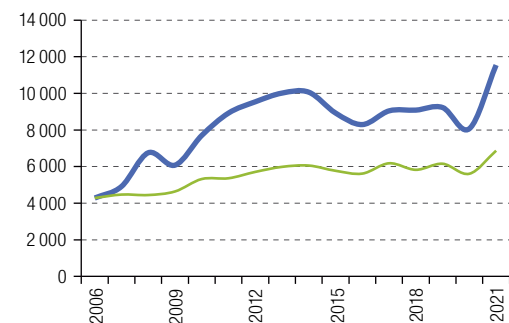
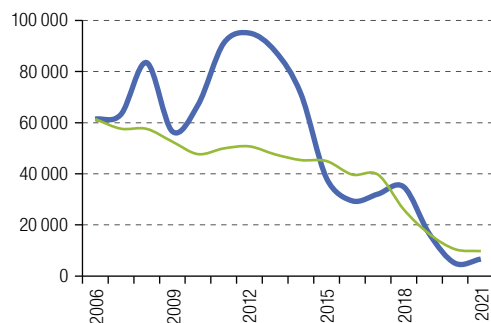
Fuente: CEPAL sobre la base de Banco Mundial (para más información ver Banco Mundial (2022a)).

El crecimiento de las exportaciones del Paraguay del 23,7%, equivalente a 2.000 millones de dólares, así como en el caso del Brasil, se debió esencialmente a la fuerte suba de los precios internacionales de los productos primarios que el país exporta, que subieron en promedio un 26,6%. Fue determinante el desempeño de las exportaciones de soja y sus derivados (+1100 millones de dólares), carne vacuna (+500 millones) y maíz (+90 millones). Por el contrario, las ventas de energía eléctrica tanto al Brasil como a la Argentina se contrajeron (-126 millones) ante la sequía que redujo el caudal del río Paraná, donde se ubican las represas binacionales con ambos países. Así, incluso a pesar de la mejora en las exportaciones de algunos rubros industriales hacia socios del MERCOSUR, como las autopartes o los textiles, el peso de los bienes primarios y sus derivados en las exportaciones del Paraguay creció hasta el 72,8%, y la importancia del MERCOSUR como socio comercial se redujo en dos puntos porcentuales, a pesar de que el bloque siguió siendo (por mucho) el principal destino de las ventas del país.

En Uruguay las exportaciones crecieron un 43% como resultado de una combinación de mejores precios internacionales para sus productos de exportación (+16,8%) y una marcada suba (del 22,4%), en los volúmenes comercializados. De la expansión total de las exportaciones uruguayas en 3.500 millones de dólares, las principales mejoras se dieron en rubros vinculados a los recursos naturales, como la carne bovina (cuyas exportaciones crecieron más de 1.000 millones de dólares), la celulosa (+470 millones) o la soja (+140 millones). Otros cultivos, como la cebada, las semillas de nabo, el trigo y la malta también mostraron significativos incrementos. A su vez, Uruguay aprovechó el déficit energético del Brasil para abastecerlo con energía eléctrica, lo que permitió un crecimiento de las exportaciones de este rubro de 510 millones de dólares. Entre los pocos productos con mal desempeño exportador se cuentan las ventas externas de arroz, que cayeron en casi 100 millones de dólares a pesar de los mejores precios internacionales. El crecimiento de las exportaciones de energía eléctrica y vehículos automotores a Brasil permitió que el MERCOSUR ganara terreno en las exportaciones uruguayas, representando un 24,3% de las ventas totales, tras haber alcanzado en 2019 un mínimo histórico desde la creación del bloque de 19,9%.

La información sobre el comercio internacional de Venezuela (Rep. Bol. de) es escasa. Sin embargo, se estima que, a pesar de una nueva caída en los volúmenes comerciados debido a la baja en la producción de petróleo y las sanciones vigentes, el valor de las exportaciones habría aumentado en 2021 debido a la fuerte suba de los precios internacionales de los combustibles, permitiendo un parcial alivio de la compleja situación externa del país.

El comercio internacional de servicios comenzó a recuperarse a partir del segundo trimestre de 2021, tras el fortísimo impacto causado por la pandemia que redujo las exportaciones un 24% en 2020. Como se mencionó previamente, la recuperación en 2021 se produjo exclusivamente en los rubros de servicios modernos (profesionales, digitales, financieros, etc.), que habían mostrado de por sí una mayor resiliencia en 2020, y transporte, acompañando este último el mayor dinamismo en el comercio de bienes y reflejando también los aumentos en los costos de los fletes que, tras cuadruplicarse, recién comenzaron a estabilizarse y descender en los últimos meses de 2021. En contraste, el turismo internacional se mantuvo muy por debajo de sus niveles previos a la pandemia, afectado por las restricciones a la circulación y un escenario de gran incertidumbre, que llevó a una caída de las exportaciones turísticas del 71,7% respecto a 2019 y que, hacia finales del año, a pesar de una leve recuperación, seguía siendo muy marcada.

Gráfico 10**Exportaciones de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)***A. MERCOSUR****B. Argentina****C. Brasil****D. Paraguay****E. Uruguay****F. Venezuela (República Bolivariana de)**

— Dólares corrientes

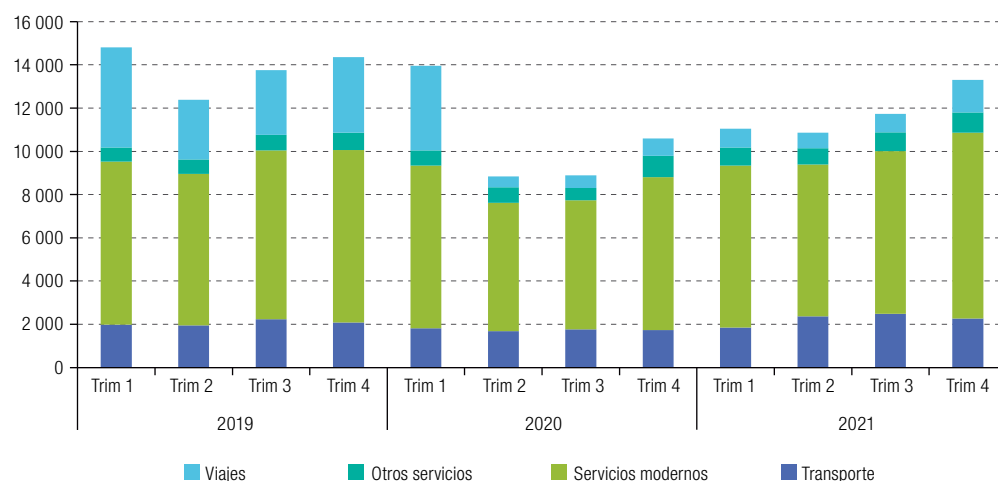
— Dólares constantes de 2006

Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Cuadro 4**Exportaciones del MERCOSUR por destino***(En millones de dólares corrientes y porcentajes)*

País	2021							Variación 2021/2020		
	Intra-bloque	Resto región	Asia	Europa	América del Norte	Resto mundo	Total	Intra-bloque	Resto región	Extra-regional
Argentina	14 596	10 634	26 331	13 078	5 623	7 577	77 839	46%	50%	39%
Brasil	18 081	25 472	145 066	45 542	36 042	10 431	280 633	37%	57%	32%
Paraguay	6 479	1 324	1 044	1 316	221	164	10 547	19%	27%	33%
Uruguay	2 810	1 234	4 233	1 861	629	782	11 549	57%	11%	45%
Venezuela (República Bolivariana de)	110	205		6 388			6 703		33%	
Total	42 075	38 868	176 680	61 791	42 515	25 342	387 271	38,1%	52%	33,4%

Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Gráfico 11**Exportaciones de servicios del MERCOSUR, 2019-2021***(En millones de dólares)*

Fuente: CEPAL sobre la base de FMI, INDEC y BCU. Nota: Se consideran exclusivamente las importaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada para Venezuela (Rep. Bol. de).

Dimensionar la importancia y evolución de la integración comercial del MERCOSUR en los rubros de servicios resulta más desafiante que en el segmento de bienes, dada la escasa información disponible. Aun así, puede afirmarse que los países del bloque tienen una baja integración entre sí en materia de servicios, y que esta es incluso inferior a la existente en materia de bienes. Antes de la pandemia, Brasil destinaba un 3,1% de sus ventas de servicios a los socios del bloque, mientras que Holanda, Estados Unidos y el Reino Unido eran destinos de mucha mayor importancia. Para Argentina las exportaciones de servicios al MERCOSUR

son más relevantes que en el caso brasileño y representan un 20% del total, dentro del cual se destacan las que tienen a Brasil como segundo destino más importante luego de Estados Unidos. España es otro socio comercial de importancia¹⁰.

Más allá de los niveles de integración aun acotados que muestra el bloque en materia de servicios, es destacable la relevancia que presentan los servicios modernos, tales como el software, los servicios digitales o los profesionales, en las exportaciones totales de servicios de sus países miembro, dada la disponibilidad de recursos humanos calificados, la afinidad cultural con ciertos mercados y la consecuente calidad de los servicios, con costos menores a los de los países desarrollados (aunque superiores a los de otros países en desarrollo, como India). En este sentido, el acuerdo entre Argentina y Brasil para evitar la doble imposición tributaria en la prestación de servicios remotos, o el reciente acuerdo sobre comercio electrónico a nivel del MERCOSUR (véase el recuadro 2), son pasos que pueden potenciar la oferta exportable de servicios al propio bloque y fuera de este (Rozemberg *et al.*, 2019).

Recuadro 2

El acuerdo sobre comercio electrónico del MERCOSUR

El 29 de abril de 2021, se firmó el Acuerdo sobre Comercio Electrónico del MERCOSUR¹¹. Este Acuerdo establece un marco jurídico y de cooperación para facilitar el comercio de bienes y servicios mediante medios electrónicos dentro del bloque. Se incluyen distintos temas como, por ejemplo, la transferencia transfronteriza de información, protección de datos personales, el reconocimiento e interoperabilidad de la firma electrónica, ubicación de instalaciones informáticas, protección al consumidor en línea, y el acceso y uso de internet. Además, se acordó no imponer aranceles a las transmisiones electrónicas, pero se posibilita la imposición de impuestos, tasas y cargos vigentes internos a dichas transacciones. Los países también acordaron proteger los consumidores contra comunicaciones electrónicas no deseadas.

El acuerdo también busca facilitar la cooperación entre los estados miembros en materia de intercambio de buenas prácticas, compartir información sobre leyes y programas en comercio electrónico, participación en foros regionales y multilaterales, la mejora de la ciberseguridad, la promoción de mejores prácticas para aumentar las capacidades de los negocios, y la medición del comercio electrónico doméstico y transfronterizo. Finalmente, el Acuerdo contempla una revisión bianual para ir incorporando poco a poco los avances continuos tecnológicos y normativos relativos a esta actividad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo sobre Comercio Electrónico del MERCOSUR [en línea] https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/82753_DEC_015-2020_ES_Acuerdo%20Comercio%20Electronico.pdf.

5. Las importaciones crecieron de la mano de la recuperación de la actividad económica y la suba de los precios internacionales

En 2021 las importaciones de bienes del bloque crecieron más de 86.000 millones de dólares, lo que representa un incremento del 40,0% respecto a 2020 pero también implica que se superaron ampliamente los niveles de compras externas de 2019. Esto respondió a dos

¹⁰ Paraguay y Uruguay no publican información sobre el comercio internacional de servicios por socio comercial.

¹¹ Para más información, véase https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/82753_DEC_015-2020_ES_Acuerdo%20Comercio%20Electronico.pdf.

factores. Por un lado, la actividad económica del bloque creció marcadamente tras la caída de 2020, lo que implicó un aumento en las necesidades de importación de bienes intermedios, de capital y de consumo. Por el otro, los precios internacionales, así como favorecieron las exportaciones, elevaron la cuenta de importaciones, especialmente de petróleo, cuyo precio subió, como se dijo, un 67,4% respecto al año previo. Los aumentos más importantes en las importaciones medidos en términos absolutos fueron los de Brasil y Argentina. En términos relativos el salto más importante se verificó en las compras externas de Argentina, aunque las de Uruguay y Brasil también tuvieron variaciones relevantes.

En Brasil las importaciones crecieron 60.000 millones de dólares en 2021, debido al ascenso de los volúmenes importados (+21,9%) ante la recuperación de la actividad económica interna y, en menor medida, debido a los mayores precios internacionales (+13,4%). Este crecimiento anual del 38,2% de las importaciones llevó a que estas superen con creces sus valores previos a la pandemia. La mayor parte del crecimiento se concentró en la demanda de combustibles y energía (12.000 millones de dólares), en el marco del importante aumento de precios de estos productos. También se destacó la adquisición de productos médicos para combatir la pandemia (+4.800 millones de dólares), esencialmente vacunas, y el incremento en las importaciones de fertilizantes (+5.400 millones), cuyo precio internacional creció un 80,5% ante las subas en el precio del gas¹². Cayeron en cambio las compras de algunos bienes manufacturados, como las perforadoras o los grupos electrógenos.

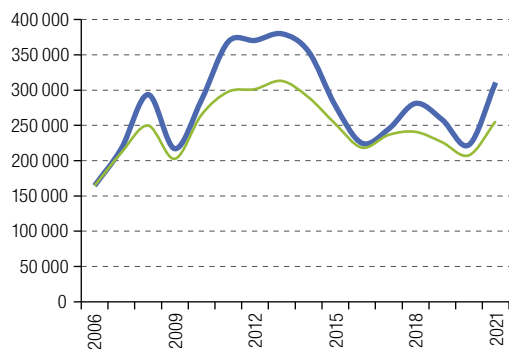
En 2021, los socios del MERCOSUR ampliaron su participación como proveedores en el mercado brasileño, abasteciendo un 7,9% del total de las compras externas. La cobertura de las necesidades energéticas que implicaron una mayor demanda a los otros tres miembros fundadores del bloque explica parte de ese crecimiento. También se expandieron las compras al bloque de vehículos automotores para el transporte de mercancías (provenientes de Argentina) y maíz (abastecido por Paraguay y Argentina), ante la magra cosecha local. Si bien el crecimiento de las compras al bloque fue mayor que el de las realizadas al resto del mundo, en términos absolutos, la mayor parte de las nuevas importaciones se abasteció en Asia, especialmente en China (con compras a ese país que crecieron un 37,0%), Estados Unidos y, en menor medida, la Unión Europea, dada la mayor importancia de estos socios comerciales como orígenes de importación.

Las compras externas de bienes de Argentina se expandieron 20.800 millones de dólares respecto a 2020 (un incremento del 49,2%), mostrando una recuperación muy significativa de las cantidades importadas (+30,1%) de la mano de una fuerte recuperación económica y la suba de los precios de importación (+14,7%), excediendo sus valores previos a la pandemia. La mayor parte del incremento se explicó por la compra de bienes de capital y sus piezas, destacándose las computadoras y teléfonos (+623 millones de dólares), y a la adquisición de combustibles para abastecer la demanda interna (+1.700 millones). También fueron relevantes las compras al exterior de vacunas, que elevaron las importaciones en 900 millones de dólares. En el propio bloque, crecieron las compras de hierro y acero a Brasil, así como de soja a Paraguay, dada la capacidad excedente estructural de molienda local.

¹² Situación que se exacerbó en 2022 a raíz del conflicto entre Rusia y Ucrania, dando lugar a un incremento adicional entre diciembre de 2021 y marzo de 2022 del 14%.

Gráfico 12**Importaciones de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)*

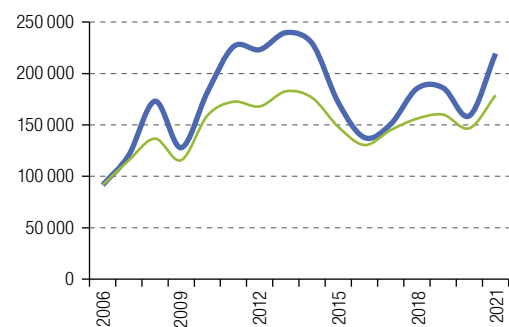
A. MERCOSUR



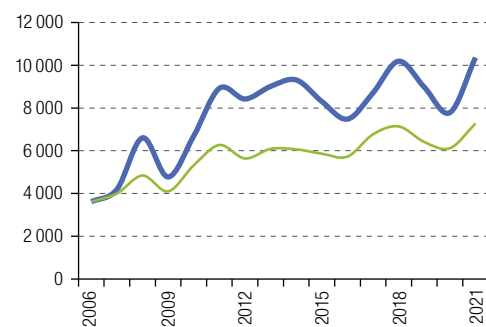
B. Argentina



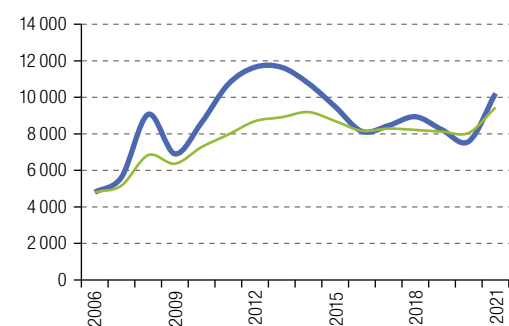
C. Brasil



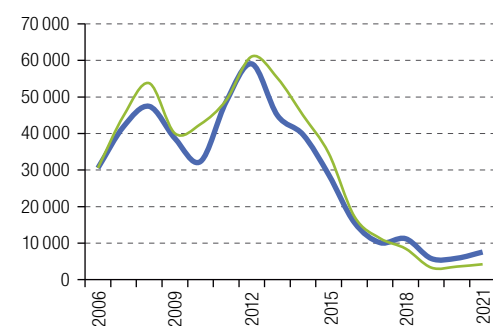
D. Paraguay



E. Uruguay



F. Venezuela (República Bolivariana de)



— Dólares corrientes

— Dólares constantes de 2006

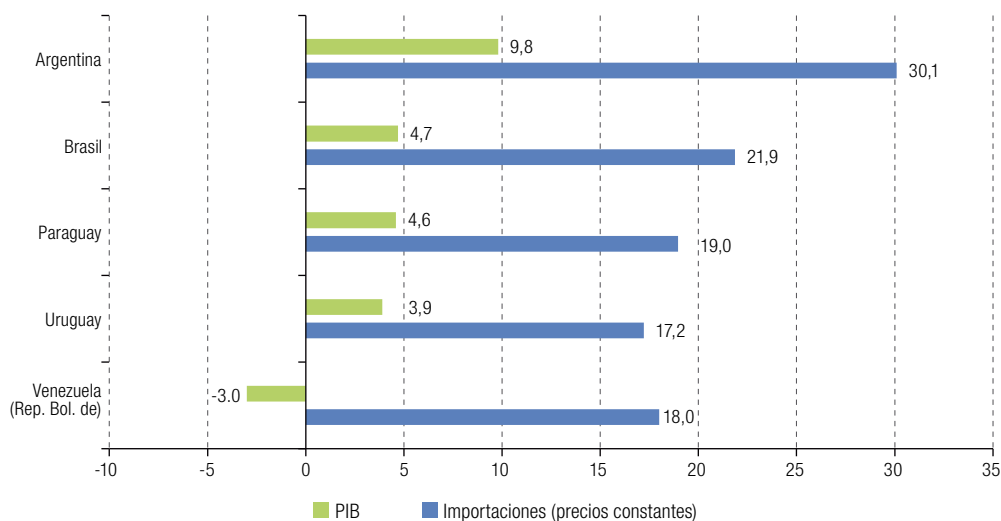
Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

En Paraguay las importaciones crecieron 2.600 millones de dólares (un 33,1%), motivadas por un aumento del 19,0% en los volúmenes requeridos a partir de la recuperación de la economía como a los mayores precios de importación (+11,9%), superando también sus niveles de 2019. En particular, crecieron significativamente las compras de combustibles (+470 millones de dólares, en buena medida proveniente de Argentina), recursos de los que el país no dispone, así como automóviles y autopartes y, al igual que en el resto de la región, aumentaron las compras de material médico para enfrentar la pandemia, como vacunas, entre otro. Como contrapartida, la caída en los movimientos transfronterizos tuvo un fuerte impacto sobre las ventas de productos electrónicos que suelen concretarse en el marco del régimen de turismo, por el que se venden estos productos a personas viajantes extranjeras (principalmente de Brasil y Argentina), con menores impuestos. Paraguay continuó abasteciéndose en 2021, centralmente, de sus socios de bloque, de donde provino el 46% de sus importaciones.

Gráfico 13

Variación del nivel de actividad y el volumen de importaciones del MERCOSUR, 2021

(En porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de INDEC, IBGE, BCP y BCU.

Las importaciones de Uruguay crecieron 2.600 millones de dólares (34,6%) y superaron ampliamente sus niveles pre-pandemia gracias a la recuperación de los volúmenes, que se ampliaron 17,2% a partir de la recuperación de la actividad económica interna, y las subas de los precios de los productos que el país importa, que promediaron el 14,9%. El mayor determinante del incremento de las importaciones fue, al igual que en el resto del bloque, la suba en las compras de combustibles provenientes en este caso de países africanos (+540 millones de dólares), seguida por el aumento de las compras de vehículos automotores, tanto para pasajeros como para transporte de mercancías provenientes de Brasil y Argentina (+192 millones) y las de fertilizantes (+184 millones), cuyo precio internacional, como se

mencionó, se elevó significativamente. En contraste, cayó la adquisición de maquinaria y de energía eléctrica (en particular la proveniente de Argentina), la que había mostrado un inusual incremento en 2020 aprovechando los menores precios de la energía importada, siendo que, usualmente, Uruguay se autoabastece con generación propia. Así, los mayores incrementos en las compras externas se canalizaron fuera del bloque, a partir del abastecimiento de productos desde China y África, siendo estos últimos importantes proveedores de combustibles.

Finalmente, en Venezuela (Rep. Bol. de) se estima que las importaciones crecieron un 29%, tanto debido a los mayores precios internacionales como a una mejora de las cantidades importadas, habilitada por la suba de los precios internacionales del petróleo. Aun así, las compras externas permanecieron muy deprimidas, representando tan solo un 13% de su pico histórico alcanzado en 2012.

Cuadro 5

Importaciones de bienes del MERCOSUR por origen^a

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

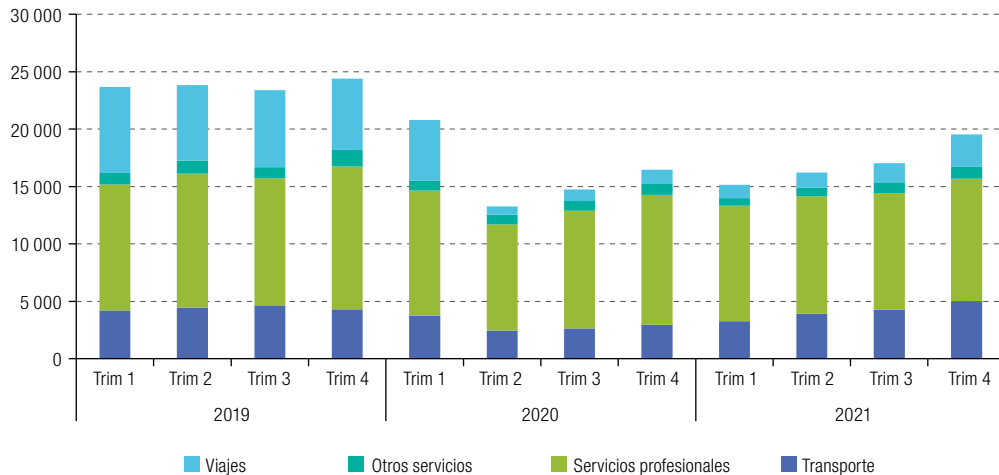
País	2021						Variación 2021/2020			
	Intra-bloque	Resto región	Asia	Europa	América del Norte	Resto mundo	Total	Intra-bloque	Resto región	Extra-regional
Argentina	15 929	4 147	23 163	11 158	6 289	2 498	63 184	41%	11%	58%
Brasil	17 525	14 947	86 754	50 220	41 958	8 005	219 409	45%	39%	37%
Paraguay	5 577	643	2 998	1 057	1 843	65	12 183	22%	2%	19%
Uruguay	3 475	445	2 897	1 505	963	932	10 217	29%	15%	39%
Venezuela (República Bolivariana de)	1 151	796		5 604			7 552		29%	
Total	43 657	20 978	115 812	63 941	51 052	17 106	312 545	39%	30%	40%

Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

^a Las importaciones de Paraguay no coinciden con las presentadas en el cuadro 2 debido a que incluyen las realizadas bajo el régimen de turismo, que no pueden diferenciarse de las destinadas a consumo interno cuando se realiza un análisis por destino. Eso también genera una diferencia en los totales del bloque.

Las importaciones de servicios comenzaron a mostrar cierta recuperación en el segundo trimestre de 2021, aunque, a diferencia de los bienes, se mantuvieron muy por debajo de sus niveles pre-pandemia. Esto se debió a que, mientras los servicios de transporte crecieron de la mano de la recuperación del comercio internacional de mercancías y los mayores precios de los fletes (sin alcanzar sus niveles previos a la pandemia), y se recuperaron casi plenamente los servicios modernos, el turismo emisor exhibió una caída del 74,5% respecto a 2019.

En consonancia con lo mencionado en el caso de las exportaciones de servicios, la importancia del mercado del bloque en la demanda de servicios es menor que en el caso de los bienes. En 2019, en el caso del Brasil, las compras de servicios al bloque representaban apenas un 1,6% del total de las compras externas, mientras que en el caso de la Argentina totalizaban 19,4% de las importaciones totales de servicios, destacándose los servicios turísticos.

Gráfico 14**Importaciones de servicios del MERCOSUR, 2019-2021***(En millones de dólares)*

Fuente: CEPAL sobre la base de FMI, INDEC y BCU.

Nota: Se consideran exclusivamente las importaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada para Venezuela (Rep. Bol. de).

C. Balance del comercio exterior en 2021 y perspectivas

El año 2021 fue de marcada recuperación para el comercio exterior del MERCOSUR, que, tras haber caído un 12,1% en 2020, creció un 37,5%, superando sus niveles previos a la pandemia gracias a la recuperación de los volúmenes comercializados y la marcada suba de los precios internacionales. El comercio entre socios del MERCOSUR creció a mayor ritmo que el intercambio con el resto del mundo (38,1% frente a 36,9%) en el marco de una importante recuperación de la actividad económica del bloque que se expresó en la mayor actividad automotriz, siderúrgica y de un creciente intercambio de energía, aunque siguió representando una porción acotada (del orden del 11%) de su comercio total.

Las exportaciones de bienes del bloque crecieron 35,6%, impulsadas por la recuperación de la demanda tanto regional como global y, especialmente, por las subas de los precios internacionales de los productos de exportación del bloque, ante las dificultades de la oferta para responder al súbito aumento de la demanda global de bienes y las significativas dificultades en las cadenas de suministro que progresivamente comienzan a resolverse. Así, las mayores ventas de productos como la soja (y sus derivados), el trigo, el hierro, el petróleo o el maíz, pero también bienes manufacturados como los automotores y sus partes o los productos siderúrgicos, impulsaron en 100.000 millones de dólares las ventas externas de los países del MERCOSUR en 2021.

Las importaciones de bienes también aumentaron significativamente, creciendo un 40,0% respecto al año previo y superando también sus valores previos a la pandemia. El principal determinante fue el crecimiento de los volúmenes importados, a partir de la recuperación

de la actividad económica en los países del bloque. De forma complementaria, así como en el caso de las exportaciones, los mayores precios internacionales, particularmente de los combustibles, dieron un impulso adicional a las compras externas. Así, las importaciones totales crecieron en 86.600 millones de dólares respecto a 2020.

El comercio de servicios se recuperó parcialmente, sobre todo en los segmentos de transporte, directamente vinculados al movimiento de bienes, y de servicios modernos. Aun así, se mantuvo por debajo de su nivel de 2019, fundamentalmente, por la débil recuperación del turismo, tanto emisoro como receptor.

El resultado de estas tendencias fue un nuevo incremento del saldo comercial del MERCOSUR, que alcanzó los 77.500 millones de dólares en el intercambio de bienes y 56.500 millones de dólares al contemplar los servicios, lo que representó un valor máximo en al menos una década. Este superávit comercial, que ha caracterizado al comercio exterior del MERCOSUR en los últimos años y recibió en 2021 el impulso de los fuertes aumentos de precios internacionales, también responde en cierta medida a un ritmo de importaciones moderado, compatible con el bajo ritmo de crecimiento económico de los países del bloque, observado inclusive antes del impacto de la pandemia.

En 2021, la tendencia a la primarización en las exportaciones del bloque se siguió profundizando. Más allá de la marcada recuperación del comercio intra MERCOSUR en 2021 (en parte, explicada por el también mayor impacto negativo relativo que este evidenció en 2020), y la recomposición del comercio de manufacturas, no hay evidencias claras de que el proceso de desintegración comercial y productiva entre los países del MERCOSUR observado en las últimas dos décadas comience a revertirse, lo que representa un desafío para la diversificación exportadora de sus países miembros.

Como se argumentó en la edición anterior de este boletín (CEPAL, 2021c), los volúmenes de las exportaciones extrarregionales basadas en recursos naturales, que concentran la mayor parte de la canasta exportadora del bloque, tienen una reducida capacidad de reacción al crecimiento económico de los socios comerciales (especialmente cuando se la compara con la de las exportaciones manufactureras). En consecuencia, las exportaciones del bloque medidas en volumen, en la medida que se primarizan, tienen una tasa de crecimiento más débil, en particular cuando se la compara con la de los años previos a la crisis financiera internacional de 2008-2009, cuando las economías de la región (que comercian entre sí, mayormente, productos manufacturados) mostraban un dinamismo mayor. De modo que, de no mediar cambios en el perfil sectorial de inserción externa de los países del MERCOSUR mediante una intensificación de los intercambios regionales, difícilmente se revierta en la postpandemia la tendencia al bajo crecimiento exportador.

En efecto, como en años anteriores, e incluso en el marco de un crecimiento significativo del comercio internacional como el observado en 2021, las exportaciones de los miembros del mercado común siguieron estando atadas, fundamentalmente, a factores exógenos, y, en particular, a los precios internacionales de las materias primas (como es sabido, extremadamente volátiles). Si bien el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania produjo una escalada en esos precios favoreciendo las ventas del bloque en los primeros meses de 2022, es difícil saber cómo se comportarán en el mediano plazo. Por ello, una estrategia exportadora

que permita dinamizar los volúmenes exportados sigue resultando imperiosa, aun en contextos de alivio externo asociados a los mayores precios internacionales, particularmente cuando los precios de importación también se encuentran en marcado aumento (y las posibles subas en las tasas de interés internacionales amenazan con generar salidas de divisas de los países en desarrollo).

Detrás de esta preocupación, la próxima sección del boletín se ocupa de proveer evidencia sobre la participación del bloque en sus mercados externos, tanto de bienes primarios como manufacturados, más allá de las fluctuaciones en los precios internacionales. El objetivo es identificar aquellos espacios del comercio internacional en los que los países del MERCOSUR vienen perdiendo terreno y requieren de estrategias concretas para ganar competitividad, preservar o ampliar mercados y, de ese modo, redinamizar sus ventas externas.

II. El MERCOSUR en los mercados globales: inserción y competitividad, más allá de los precios¹³

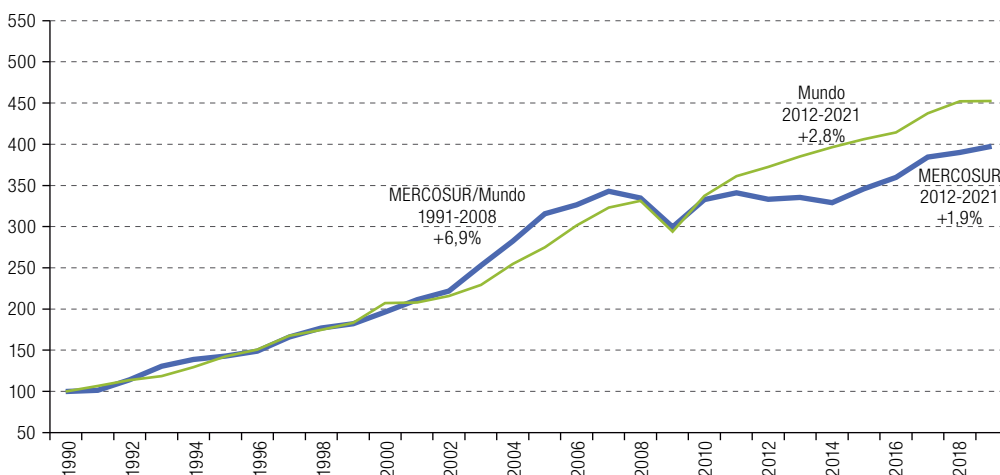
A. Participación en los mercados globales como medida de competitividad

Como se analizó en la sección precedente, el fuerte crecimiento del valor de las exportaciones del MERCOSUR en 2021 (del 35,6%) revirtió con creces la caída registrada en 2020 (del 7,5%) y esto se debió, principalmente, a la mejora de los precios internacionales de los productos que el bloque exporta, como el hierro, el petróleo, la soja o la carne vacuna. La expansión de las exportaciones medidas en cantidades, del 5,5%, fue más moderada y estas retornaron a su tendencia de crecimiento anual pre-pandemia, del 1,9% en promedio (2012-2019). Como se advierte en el Gráfico 15, en la última década esa tendencia supuso una tasa de crecimiento menor a la verificada por el comercio global, que fue del 2,8% anual en el mismo lapso, lo que implicó cierto “desacople” comercial del MERCOSUR respecto de la economía mundial. En esta sección se identifican y analizan los factores que explican este desacople.

Gráfico 15

Exportaciones en volúmenes, MERCOSUR y Mundo

(1990=100)



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

¹³ En esta sección se hace referencia al MERCOSUR considerando únicamente a sus cuatro miembros fundadores y excluyendo a Venezuela (Rep. Bol. de) dada la falta de información sobre este último país.

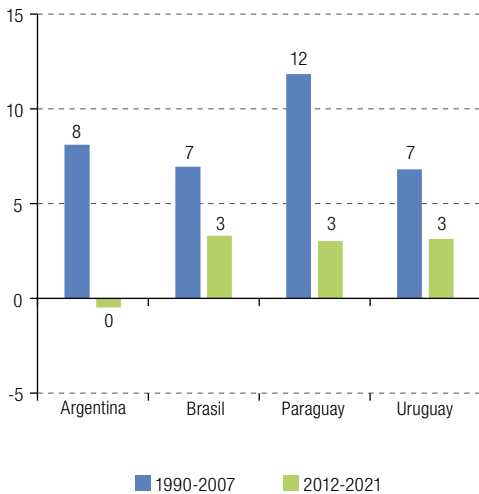
A escala global, las crecientes tensiones comerciales, la pérdida de impulso de las cadenas transnacionales de valor, las bajas tasas de crecimiento económico y, más recientemente, la pandemia de la COVID-19, tendieron a condicionar el crecimiento del comercio internacional (Auboin y Borino, 2017; CEPAL, 2019, 2021a), que tras la salida de la crisis 2008-2009 se expandió a tasas sustancialmente más bajas que en las dos décadas previas. Lo que importa destacar aquí, desde una perspectiva de más largo plazo, es que el debilitamiento de las exportaciones del bloque fue bastante más significativo que el del resto del mundo, fenómeno que se verificó para todos sus miembros, y fue particularmente marcado en los casos de Argentina y Paraguay (Gráfico 16).

La CEPAL ha advertido en sucesivas oportunidades acerca del bajo ritmo de crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR medidas en volumen, por sus implicancias para el crecimiento (CEPAL, 2021c). Más allá de la importancia de las exportaciones como elemento dinamizador de la demanda agregada, los flujos de entrada de divisas que estas generan son cruciales para solventar el proceso importador que el crecimiento económico demanda (Prebisch, 1950; Thirlwall, 1979).

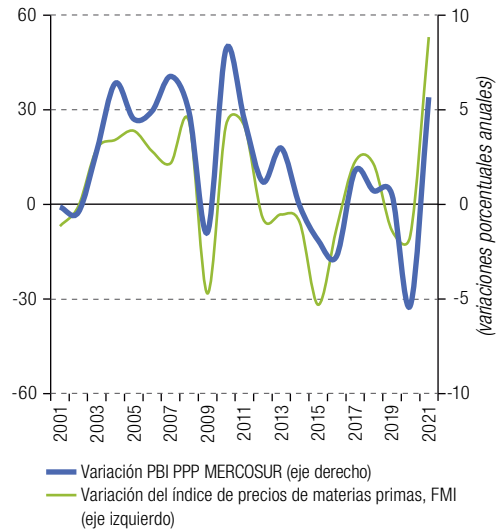
Gráfico 16

Volúmenes exportados y crecimiento económico, MERCOSUR, 1990-2021

A. Variación de las exportaciones en volúmenes



B. Crecimiento económico y precios de materias primas



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

Frente a la pérdida de dinamismo de las cantidades exportadas, los (volátiles) precios internacionales de los bienes exportados se han vuelto un factor cada vez más determinante del desempeño económico de los países del bloque. No sorprende, por tanto, que, durante la segunda década de los años 2000, pasado el auge de los precios de las materias primas agropecuarias y energéticas exportadas por el bloque (auge que, según el producto, se extendió hasta el año 2012 o 2014) sus países miembros hayan ido moderando su ritmo de crecimiento económico, el que fue de apenas 0,2% promedio anual entre 2012 y 2021¹⁴.

¹⁴ Cifra que queda prácticamente inalterada al incluir en la serie las tasas de crecimiento negativa y positiva de los años 2020 y 2021 respectivamente, qué prácticamente se compensan entre sí.

La edición anterior de este boletín indagó sobre la baja elasticidad de las exportaciones del MERCOSUR al crecimiento de la demanda internacional y su relación con la primarización de la canasta exportadora y la retracción del comercio entre los socios del propio bloque. Allí se pudo advertir cómo el aumento del peso de las exportaciones en productos primarios y sus derivados –correlato de la pérdida de comercio al interno del grupo– reduce las posibilidades de incrementar los volúmenes exportados de forma sostenida (Prebisch, 1950) dada la baja elasticidad-ingreso de estos productos (Gouvêa y Lima, 2013; CEPAL, 2021b; Abeles y Cherkasky, 2020). Esa constatación (del descenso de la elasticidad de los volúmenes exportados al crecimiento global) se llevó a cabo considerando las ventas externas totales por país, dadas las dificultades que supone analizar las exportaciones en cantidades por país y grupo de productos de forma consistente.

Esta edición del boletín, de forma complementaria a la anterior y buscando superar el desafío que supone analizar las ventas externas de los países por tipo de producto escapando a la influencia de las variaciones de los precios internacionales, se focaliza en el desempeño de las exportaciones de los países del bloque en sus mercados de destino. Como se podrá apreciar en los apartados subsiguientes, se ha buscado cuantificar las ganancias/pérdidas de mercados de exportación de los productos ofrecidos por los países del grupo y su relación con el dinamismo exportador de cada uno de ellos. El ejercicio asume que los países del bloque tomados individualmente o en forma conjunta tienen y preservan competitividad en aquellos rubros en los que ha ganado porción de mercado, y que se ha debilitado en aquellos en los que la ha perdido. Se trata, en definitiva, de identificar si el bajo dinamismo exportador del MERCOSUR, que según se ha verificado trasciende a los vaivenes de los precios, es atribuible a factores exógenos –por ejemplo, una menor demanda internacional de los bienes exportados por el bloque– u obedece a pérdidas de mercado (competitividad) de los países del bloque frente a sus competidores.

Con ese objetivo, en esta sección se presenta un análisis del desempeño exportador de los países del bloque por tipo de bien en sus diferentes mercados de destino. La metodología utilizada permite identificar en qué productos y mercados el MERCOSUR logró mejorar su inserción y en cuáles perdió terreno, más allá de la evolución en el tiempo de los valores exportados, muy incididos por la dinámica de los precios internacionales. Para ello se usa el enfoque de *constant market share analysis* (Tyszynski, 1951)¹⁵ que permite comparar el desempeño de las exportaciones efectivas de cada producto exportado con su trayectoria potencial. Dicho desempeño será también analizado de acuerdo con la evolución en el tiempo del tamaño de los mercados en los que el bloque se inserta, ya que no es lo mismo ganar/perder injerencia en un mercado que se contrae que en uno que se expande.

B. Pérdida neta de mercados externos

A continuación, se analiza la participación de las exportaciones del MERCOSUR en sus respectivos mercados y su evolución en la segunda década de los años 2000 (entre 2011 y 2019, para evitar los efectos de la pandemia de la COVID-19), período en el que, como se mencionó, las ventas externas tendieron a estancarse. Se examina en qué medida el aumento (o disminución) de las exportaciones son el resultado de cambios en la participación

¹⁵ Detallada en el Anexo I. Sobre el análisis de participación de mercado, véase Cordero (2021).

de mercado del bloque o de la variación en el ritmo de crecimiento de la demanda de sus socios comerciales, que surge de la comparación entre las ventas externas efectivas de 2019 y aquellas que el MERCOSUR habría alcanzado de haber preservado su participación de mercado del año 2011.

El estudio de la evolución de las cuotas de mercado permite aislar en el análisis las fluctuaciones de los precios internacionales, que varían, en general, por razones exógenas al país exportador. Se asume que los precios internacionales fluctúan de la misma forma para cada producto¹⁶, independientemente del país que lo exporte. Sobre esa base, se puede suponer que aquellos productos en los que el bloque ganó cuota de mercado se desarrollaron mayores capacidades exportadoras (ganancia de competitividad), que incluso pueden haber implicado el desplazamiento de países competidores, mientras que, por el contrario, en los que se redujo, se perdió competitividad.

Entre 2011 y 2019 las exportaciones del MERCOSUR medidas en dólares cayeron a una tasa del 2,0% anual (afectadas, sobre todo, por el descenso de los precios internacionales) mientras que sus mercados de exportación (también influenciados por esa dinámica de precios), se redujeron a un ritmo del 1,7% anual. El análisis punta a punta indica que, en 2019, el bloque había perdido un 2,6% de su mercado respecto de 2011. Ello implica que, si el MERCOSUR hubiera preservado su participación en los mercados externos del año 2011, las exportaciones del grupo habrían sido en 2019 un 2,6% superiores a lo que efectivamente fueron, lo que equivale a una pérdida de 8.000 millones de dólares.

Esta pérdida de mercados fue particularmente acelerada entre 2012 y 2014 y se aminoró en los años siguientes. Si se contabilizan las sucesivas brechas entre las exportaciones potenciales y efectivas a lo largo de todo el período, la pérdida de mercado acumulada entre 2012 y 2019 asciende a 146.700 millones de dólares o 6,7% del PIB subregional (gráfico 17).

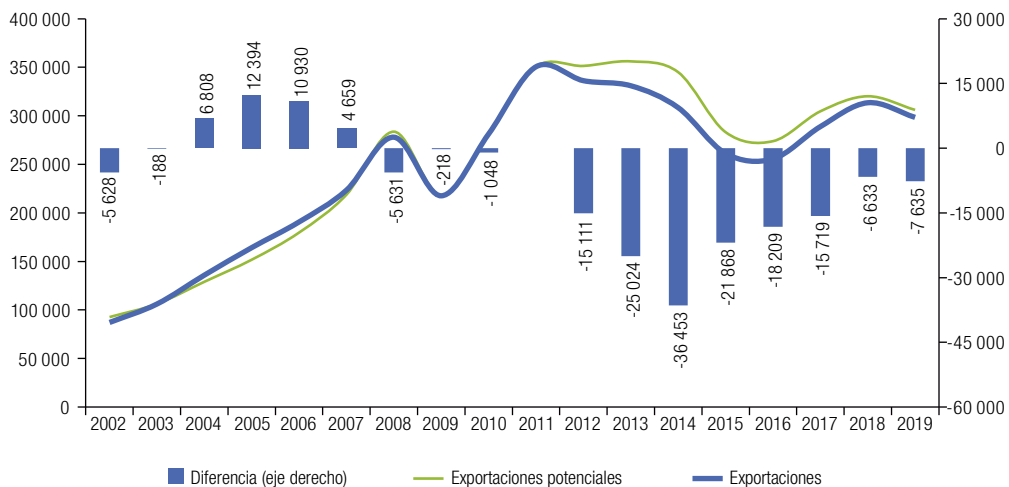
Esta caída, contabilizada al nivel del MERCOSUR en su conjunto, esconde un comportamiento heterogéneo entre países. Como se observa en el gráfico 18.A, el desempeño negativo punta a punta es explicado principalmente por la Argentina, cuyas exportaciones en 2019 fueron un 13,6% menores que su potencial, dando lugar a ventas externas 10.000 millones de dólares inferiores a lo que habrían sido de mantener su cuota de mercado, y en menor medida por el Uruguay, con exportaciones un 13,2% (1.400 millones de dólares) menores a su potencial. Paraguay también tuvo un desempeño negativo, aunque menos pronunciado, exportando un 2,0% menos de lo que habría comercializado de mantener su cuota de mercado (155 millones de dólares). Brasil contrarrestó parcialmente esas tendencias y, más allá de haber perdido participación en sus mercados en el subperíodo 2012-2017 –lo que explica parte de la pérdida acumulada de exportaciones a lo largo del período–, revirtió desde 2018 su desempeño negativo y en 2019 mostraba una expansión de sus exportaciones que las ubicaba 2,0% (4.200 millones de dólares) por encima de su potencial de mercado.

¹⁶ Como se presenta en el Anexo metodológico, el ejercicio se realiza a un nivel de desagregación de 4 dígitos del Sistema Armonizado, y asume, implícitamente, un precio único para cada posición. Así, cambios en el precio de exportación de un país frente al del resto de los proveedores, de ser convalidados por el mercado, serán interpretados como un cambio en la cuota de mercado y la competitividad exportadora.

Gráfico 17

Exportaciones efectivas, potenciales y diferencial, MERCOSUR, 2002-2019

(En millones de dólares)



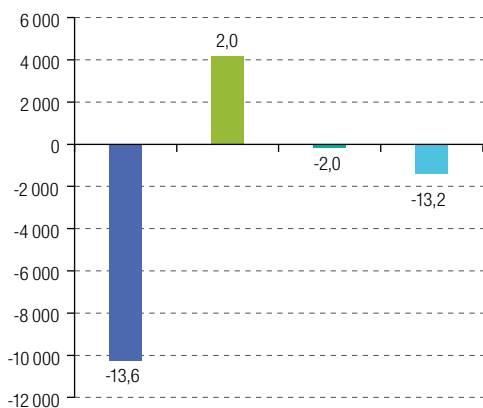
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

Nota: Las exportaciones potenciales corresponden a aquellas que se habrían alcanzado en cada año de haberse mantenido la participación del MERCOSUR en los mercados internacionales del año 2011.

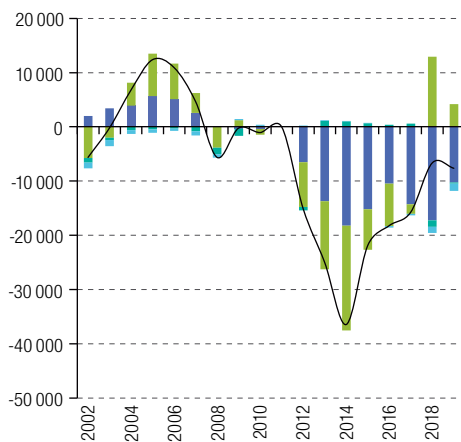
Gráfico 18

Diferencial entre exportaciones efectivas y potenciales por país, MERCOSUR, 2019

A. Diferencial en 2019



B. Diferencial 2012-2019



■ Argentina ■ Brasil ■ Paraguay ■ Uruguay

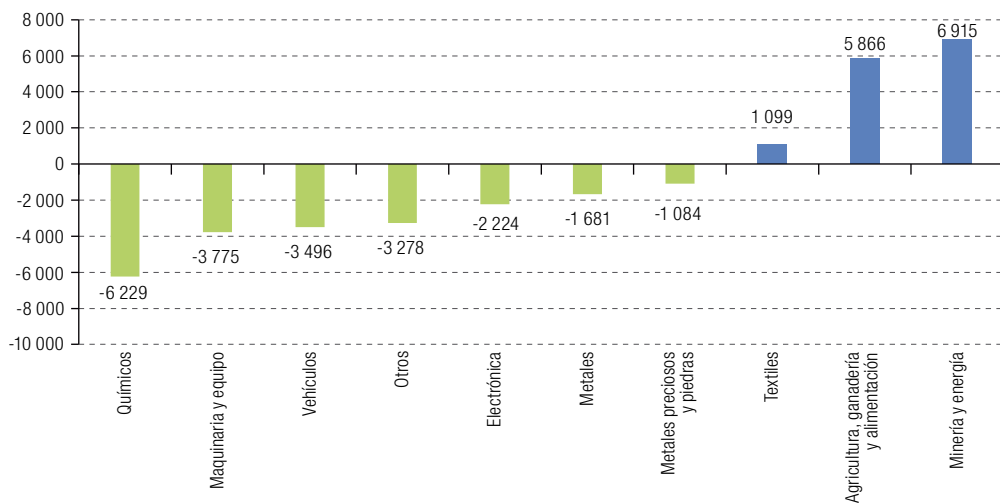
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

C. Consolidación en los mercados de bienes primarios y retroceso en los de manufacturas

En términos sectoriales, la primarización de la canasta exportadora mencionada aquí y en otras ediciones de este boletín no se debió a un cambio en la composición de la demanda internacional, sino que fue un fenómeno propio del MERCOSUR, que perdió mercados en productos manufacturados y los ganó (como se verá, en términos agregados) en bienes primarios, incluyendo tanto los agropecuarios como los mineros y energéticos. El gráfico 19 sintetiza los resultados de la estimación de ganancias/pérdidas de mercado entre 2011 y 2019, resultante de comparar el desempeño efectivo con el potencial (definido como aquel que se hubiera alcanzado de mantenerse las participaciones de mercado al comienzo del período de referencia) en cada destino para cada uno de los productos exportados (a 4 dígitos del sistema armonizado).

Gráfico 19

Diferencial entre exportaciones efectivas y potenciales por grupos de productos, MERCOSUR, 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

Nota: En el Anexo metodológico II se detallan los productos incluidos en cada uno de los grupos, elaborados en base al Sistema Armonizado en su versión de 1992.

Entre esos dos años el bloque aumentó su participación de mercado en productos agropecuarios y agroindustriales, así como en los rubros de minería y energía, por 12.781 millones de dólares. El principal factor detrás de este crecimiento fue la capacidad de Brasil de mantener sus exportaciones petroleras relativamente constantes en dólares, incluso en un contexto de caída internacional de precios del petróleo (situación que comenzaría a revertirse recién en 2021, período no alcanzado en este análisis). El MERCOSUR logró ganar terreno también en otros mercados de productos primarios que a nivel global no se expandieron significativamente o incluso se contrajeron, destacándose, los de maíz (impulsado por mayores ventas externas de Argentina), pulpa de madera (donde el rol de Uruguay fue muy relevante), porotos de soja y carne de cerdo (cuadro 6).

Cuadro 6

Diferencial entre exportaciones efectivas y potenciales por producto (selección), 2019

Producto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total	Tasa crec. anual mundo (2011-2019)
Hierro	▼ -19	▼ -5535	■ 0	▼ 0	▼ -5553	▼ -3,3%
Aeronaves	▼ -1168	▼ -1750	▲ 1	▼ -2	▼ -2919	▲ 2,6%
Caña de azúcar	▲ 55	▼ -2284	▲ 8	▲ 1	▼ -2219	▼ -7,1%
Autopartes	▼ -562	▼ -1108	▲ 3	▼ -6	▼ -1673	▲ 1,8%
Café	▼ 0	▼ -1260	■ 0	■ 0	▼ -1259	▼ -2,5%
Oro	▲ 486	▼ -1652	▲ 17	▼ -107	▼ -1256	▲ 3,6%
Ácidos monocarbolíticos industriales	▼ -987	▲ 9	▲ 1	▼ -2	▼ -980	▲ 0,9%
Aceite de girasol	▼ -906	▼ -6	▼ -20	▼ 0	▼ -932	▲ 2,0%
Aceite de soja	▼ -419	▼ -560	▲ 70	▼ 0	▼ -908	▼ -4,7%
Trigo y morcajo	▲ 314	▼ -583	▼ -81	▼ -207	▼ -556	▼ -1,9%
Cables eléctricos aislados	▼ -83	▼ -183	▲ 265	▼ -5	▼ -7	▲ 2,6%
Energía eléctrica	▲ 1	▼ -221	▲ 185	▲ 78	▲ 42	▼ -1,0%
Leche concentrada	▼ -162	▼ -20	▲ 20	▲ 263	▲ 101	▼ -0,1%
Menudencias	▲ 77	▲ 194	▲ 26	▲ 112	▲ 410	▲ 2,9%
Pellets de soja	▼ -244	▲ 807	▲ 178	▲ 6	▲ 746	▼ -0,6%
Cerdo	▲ 29	▲ 764	▲ 9	■ 0	▲ 801	▲ 1,1%
Automóviles	▲ 83	▲ 1297	▼ 0	▼ -26	▲ 1354	▲ 2,2%
Algodón	▼ -19	▲ 1504	▼ -22	■ 0	▲ 1463	▼ -4,6%
Porotos de soja	▼ -3248	▲ 7152	▼ -1742	▼ 0	▲ 2162	▲ 2,4%
Aceites de petróleo (refinados)	▼ -278	▲ 2671	▲ 13	▼ -28	▲ 2378	▼ -3,2%
Carne vacuna congelada	▲ 1992	▲ 2005	▲ 345	▼ -1219	▲ 3122	▲ 5,7%
Pulpa de madera	▼ -11	▲ 2259	■ 0	▲ 929	▲ 3177	▲ 0,9%
Maíz	▲ 1714	▲ 4369	▼ -39	▲ 8	▲ 6053	▲ 0,4%
Aceites de petróleo (crudos)	▲ 159	▲ 9937	■ 0	■ 0	▲ 10096	▼ -5,9%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

A su vez, el bloque logró ganar participación en algunos mercados en expansión, incrementando sus exportaciones aún más que la demanda de sus mercados de destino, como fue el caso de la carne vacuna y sus menudencias, destacándose la expansión de las ventas externas de Brasil, Argentina y Paraguay. Por el contrario, entre 2011 y 2019 las exportaciones de mineral de hierro de Brasil cayeron más significativamente que el tamaño del mercado global de este producto (influenciado por los menores precios), lo que redujo su cuota de mercado.

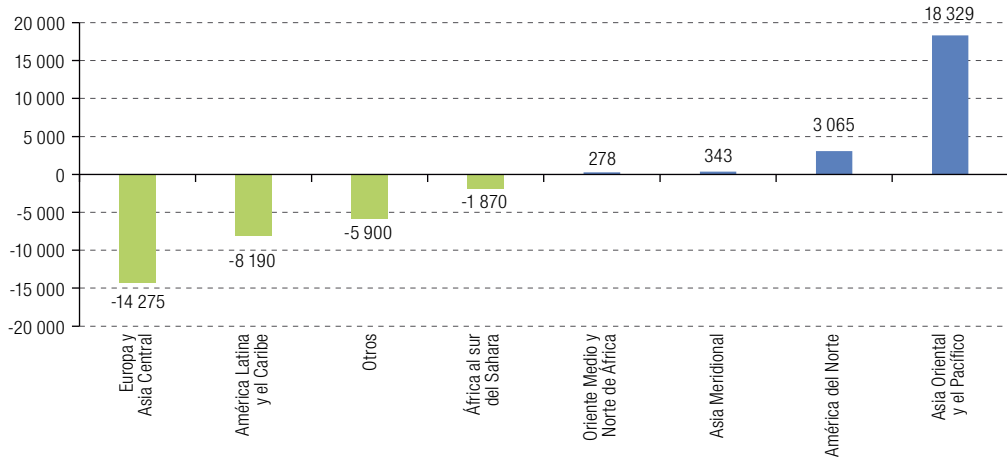
En sentido contrario, las exportaciones de manufacturas industriales, especialmente las de productos químicos, maquinarias y vehículos, mostraron un crecimiento bastante más moderado que el verificado por la demanda global de estos bienes. Esta diferencia redundó en 18.200 millones de dólares menos de exportaciones en 2019 respecto de lo que se

habría exportado de haberse preservado la participación de mercado de 2011, una magnitud significativa incluso en comparación con las exportaciones totales del bloque. Para estos productos, así como para las aeronaves, las autopartes o los ácidos industriales, el mercado del MERCOSUR y la región, resultan cruciales. El desplazamiento de ciertos productos fabricados dentro del bloque por los provistos por terceros países, particularmente China, fue un factor determinante detrás de la pérdida de mercados de bienes manufactureros (Durán Lima y Pellandra, 2017).

Dado el tipo de inserción del MERCOSUR en cada mercado, las tendencias mencionadas tuvieron un correlato en términos geográficos. Mientras el desempeño en los mercados de Asia-Pacífico y, en menor medida, América del Norte, fue positivo con motivo de la expansión de los envíos de productos del complejo de la soja y petróleo, se perdió terreno en Europa y Asia Central por menores ventas de minerales (oro y hierro) y soja. La pérdida de mercado en la propia región es atribuible, en su mayor parte, al retroceso de las exportaciones manufactureras, rubro en el que los productos del bloque tendieron a perder terreno frente a una creciente competencia externa y al debilitamiento de la integración productiva regional (Amar y Torchinsky Landau, 2019).

Gráfico 20

Diferencial entre exportaciones efectivas y potenciales por destino, MERCOSUR, 2019



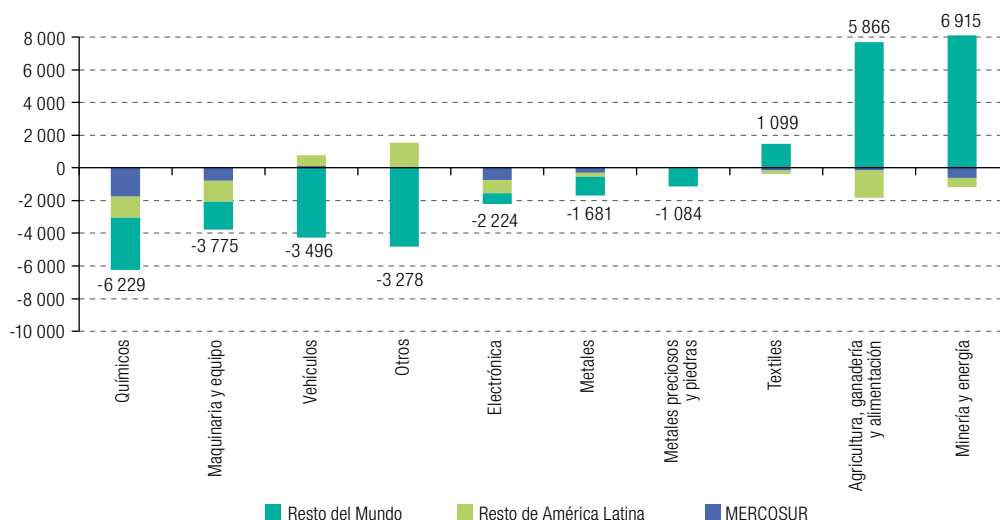
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

Sin ser América Latina y el Caribe el destino principal de las exportaciones del MERCOSUR (constituye apenas un 22% del mercado de exportación del bloque), la pérdida de mercado en la región, incluyendo al propio bloque, fue muy importante en la caída total. Tal es así que, de no haberse perdido participación en el mercado regional, la cuota de mercado global del MERCOSUR se habría mantenido inalterada, tras una retracción en los mercados de Europa y Asia Central que se compensó con el incremento de la participación en el área de Asia-Pacífico. Como se dijo, esa tendencia es atribuible sobre todo a la pérdida de mercado regional para las

manufacturas industriales, en particular para los rubros de productos químicos, maquinaria (los dos de los de peor desempeño) y equipamiento eléctrico y electrónico (gráfico 21), pero el MERCOSUR también perdió participación en los mercados regionales para los bienes primarios, incluso cuando estos productos ganaron espacio en los mercados extrarregionales.

Gráfico 21

Diferencial entre exportaciones efectivas y potenciales por producto y destino, MERCOSUR, 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

Nuevamente, el desempeño de los países del MERCOSUR mostró una importante heterogeneidad. Buena parte de la tendencia general a ganar mercados para los productos primarios y perderlos en el rubro manufacturero se explica por la dinámica específica del Brasil, con incidencia predominante en la tendencia general del grupo. De todos modos, la pérdida de terreno en los rubros de manufacturas industriales fue generalizada entre los miembros del MERCOSUR, con la única excepción del Paraguay, que tendió a ganar mercado en sus socios del bloque. En contraposición, en los productos agropecuarios y agroindustriales, el avance de Brasil se compensó parcialmente con la pérdida de participación en los mercados externos del resto de los miembros del bloque que, como se verá, sufrieron cambios de composición en sus canastas exportadoras. En el caso de las exportaciones de combustibles, energía y productos mineros, el comportamiento entre países también fue diferenciado.

A los fines de captar algunas de las heterogeneidades mencionadas, continuación se detalla el desempeño en los mercados externos de cada uno de los cuatro países del MERCOSUR desde 2011 en adelante.

1. Argentina

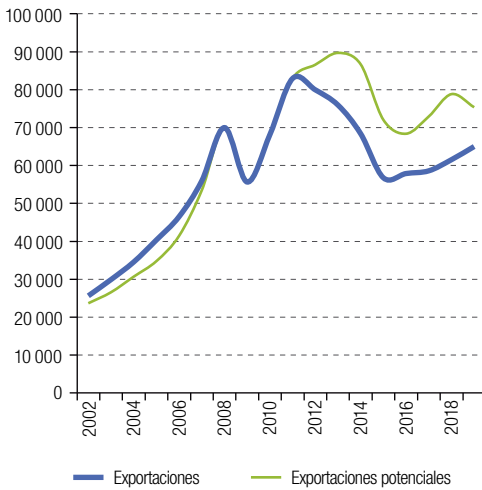
Como se mencionó, Argentina fue el miembro del MERCOSUR que tuvo comparativamente un retroceso más pronunciado en su cuota de mercado entre 2011 y 2019 y fue el que explicó la mayor parte de la pérdida de mercado del bloque en el análisis punta-punta y acumulado, con exportaciones un 13,6% (10.300 millones de dólares) menores en 2019 de lo que habrían sido de mantener su participación de mercado de 2011. La suma de las sucesivas pérdidas de participación de los productos argentinos en los mercados internacionales en los años 2012 a 2019 asciende a 106.700 millones de dólares, más del 70% de la pérdida de mercado acumulada por todo el MERCOSUR.

Gráfico 22

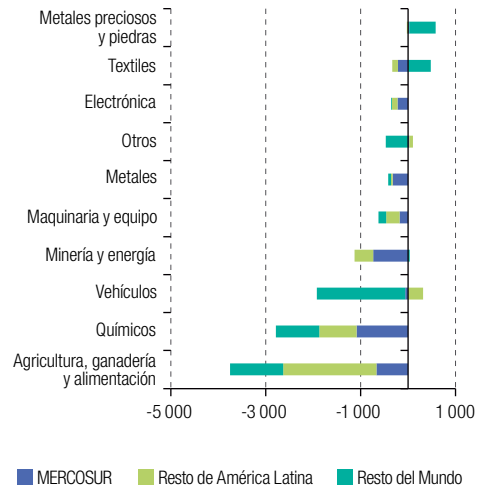
Exportaciones potenciales y efectivas por año y producto, Argentina, 2019

(En millones de dólares)

A. Exportaciones potenciales y efectivas por año



B. Exportaciones por producto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

La pérdida de mercados externos por parte de la Argentina fue generalizada, a excepción de los rubros de metales preciosos y piedras, por las mayores exportaciones de oro a Europa¹⁷. Se observaron fuertes retrocesos en rubros tradicionales para la economía argentina, como el agroindustrial, y otros de manufacturas industriales de intensidad tecnológica media y media/alta, incluyendo diversos productos químicos y del sector automotor. En todos los casos, el desplazamiento de las exportaciones argentinas por sus competidores en el mercado del propio bloque y el resto de la región fue un factor determinante, explicando dos tercios de la pérdida total de las exportaciones del país entre 2011 y 2019.

¹⁷ Si bien el rubro de "textiles" también muestra una ganancia de mercados esto responde a ventas puntuales de obras de arte en el año 2019, las cuales se categorizan en este sector.

Con cada vez menos margen para seguir extendiendo su frontera agropecuaria y rindes algo inferiores a los observados en Estados Unidos o Brasil para algunos de los principales cultivos (USDA, 2022), los productos agrícolas de la Argentina perdieron terreno, aunque debe tomarse en cuenta, que parte del retroceso en la participación de determinados productos se explica por la sustitución por otras producciones y que, en determinados períodos, las mermas pueden estar asociadas a los efectos negativos de condiciones climáticas adversas¹⁸. La pérdida de participación en el mercado global se observa sobre todo en los productos oleaginosos (principalmente soja y girasol) y sus derivados. Parte de esta caída se explica por una sustitución en el uso de la tierra en favor de la ganadería bovina y el cultivo de cereales, en particular el maíz, productos en los cuales la Argentina amplió su oferta y ganó terreno en los mercados internacionales, sin llegar a compensar la pérdida de mercado del complejo oleaginoso. Entre los rubros primarios, Argentina perdió también terreno en la exportación de minerales, esencialmente cobre, debido al agotamiento de los recursos en el yacimiento más importante del país (Bajo la Alumbraera), sin que otras explotaciones estén aun en condiciones de reemplazarlo, a pesar de los proyectos de exploración en curso.

Argentina también perdió participación de forma significativa en los rubros manufactureros. Las exportaciones de productos químicos cayeron más que las totales, debido a las menores ventas de algunos productos de la petroquímica y medicamentos, sobre todo a la propia región. Se perdió también mercado para una amplia gama de bienes de capital, tanto en el MERCOSUR y la región como fuera de ella. En el caso del sector clave de vehículos y autopartes el resultado neto muestra una pérdida de participación, concentrada sobre todo en el mercado extrarregional, habiendo preservado el espacio en el MERCOSUR (aunque con ventas absolutas en disminución a causa del achicamiento del mercado brasileño) y con cierta expansión del resto del mercado regional.

Como resultado, la Argentina culminó el período bajo estudio con una pérdida generalizada de mercados de exportación dentro y fuera de la propia región, tanto en bienes manufacturados como primarios. Este desempeño exportador, junto a la caída de los precios internacionales desde 2012 en adelante, fue uno de los determinantes del bajo crecimiento de la economía argentina en la última década, situación que comenzó a revertirse en 2021 con una recuperación liderada por los precios de exportación y que avanza más lentamente en términos de volúmenes.

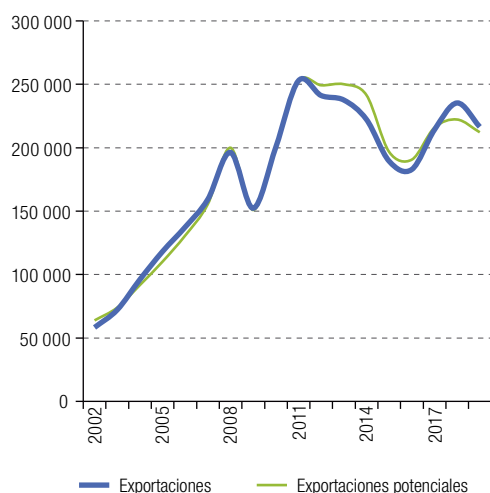
2. Brasil

La participación de Brasil en sus mercados de exportación retrocedió levemente entre 2012 y 2017, pero comenzó a recuperarse desde 2018, a punto tal que en 2019 Brasil era el único país del grupo que había ganado mercados respecto a 2011, con ventas externas 4.200 millones de dólares superiores a las que se habrían registrado de mantenerse la cuota de mercado de dicho año, un diferencial del 2,0%. El panel izquierdo del gráfico 23 compara las exportaciones efectivas de Brasil con aquellas que habría realizado de mantener su participación de 2011 en los mercados externos. En términos acumulados, entre 2012 y 2019 las exportaciones de Brasil fueron inferiores a su potencial debido a su relativamente mal desempeño hasta 2017, totalizando una pérdida de 40.000 millones de dólares.

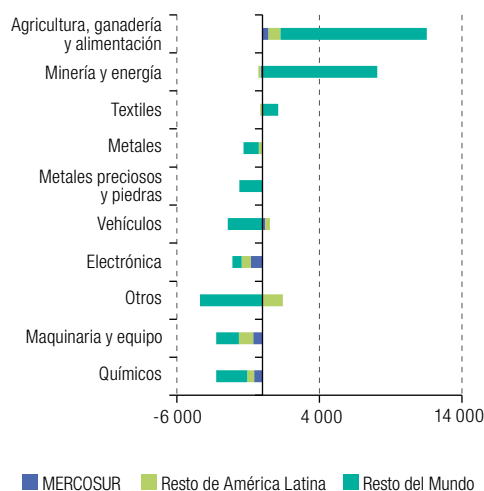
¹⁸ La campaña agrícola 2017/2018 se vio muy afectada por una grave sequía que redujo la cosecha tanto de la Argentina como del Uruguay.

Gráfico 23**Exportaciones potenciales y efectivas por año y producto, Brasil, 2019***(En millones de dólares)*

A. Exportaciones potenciales y efectivas por año



B. Exportaciones por producto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

En el análisis punta a punta, Brasil ganó mercados esencialmente en las ventas de bienes primarios, sobre todo de la agricultura y la ganadería (donde destacaron los porotos de soja, el maíz y la carne bovina, lo que es doblemente destacable considerando que se trata de mercados que crecieron a nivel global) y en el rubro de minería y energía, ya que logró sostener sus exportaciones de petróleo en dólares a pesar de los menores precios internacionales. Estos fueron los únicos grupos de productos, junto con los textiles (con centralidad del algodón), en los que las exportaciones mostraron capacidad de crecer por encima de la demanda global (panel derecho del Gráfico 23). El aumento en la participación de mercado se produjo mayoritariamente en Asia (sobre todo en China), mientras que la propia región jugó un rol secundario e incluso negativo en el caso de los minerales.

En los demás rubros las ventas externas brasileñas perdieron participación respecto de 2011. Sufrieron pérdidas sustantivas las ventas de los demás productos basados en recursos naturales y las manufactureras. Fue el caso de algunos productos primarios centrales en su canasta exportadora, como el hierro (con ventas medidas en dólares que cayeron más que los precios internacionales), el azúcar o el café, que perdieron participación tanto en los mercados de la región como en los extra regionales. Pero las mayores caídas en términos netos se dieron en los rubros manufactureros, entre los que destacan los productos químicos (etileno, óxido de aluminio), maquinaria, autopartes, equipamiento eléctrico y electrónico y vehículos, incluyendo aeronaves. Cerca de un 20% de la caída conjunta en los rubros manufactureros se explica por la pérdida de mercado en la propia región. Si bien ésta no es particularmente relevante entre los destinos de exportación del Brasil, sí lo es para las manufacturas, a donde destina más de un tercio de sus ventas externas de productos industriales.

En suma, en 2019, Brasil mostraba exportaciones totales levemente superiores a las que habría generado de mantener su participación de mercado del año 2011, habiendo ganado terreno en bienes primarios como la soja y el petróleo –fundamentalmente en mercados asiáticos– y perdido participación tanto en productos manufacturados como en algunos de origen primario en la propia región y en el mercado europeo.

3. Paraguay

Entre 2011 y 2019 Paraguay sufrió una pérdida de mercados del 2,0%, equivalentes a 155 millones de dólares, lo que representó una porción menor de la pérdida total de mercados sufrida por el MERCOSUR, pero que fue significativa para las exportaciones del país. En contraste con el análisis punta a punta, en términos acumulados las exportaciones de Paraguay ganaron mercados por 1.900 millones de dólares entre 2012 y 2019, debido a que el retroceso en la participación en sus mercados de destino comenzó a observarse recién a partir de 2018.

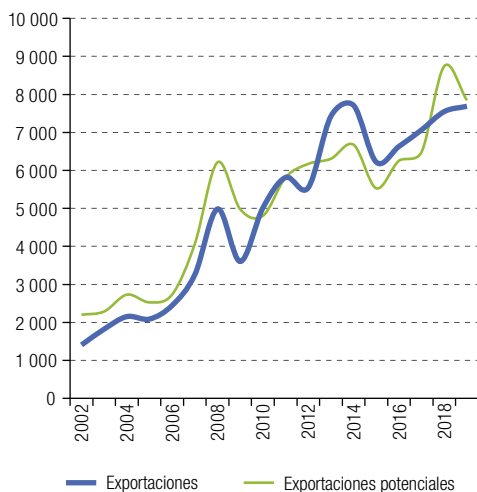
A contramano de lo sucedido en el resto del bloque, hacia 2019 Paraguay había logrado un incremento sustantivo de sus exportaciones manufactureras respecto de 2011, lo que le permitió ampliar su presencia en los mercados externos, en particular en los demás países del MERCOSUR. En cuanto a sus exportaciones primarias, las agrícolas tuvieron una disminución en su participación en los mercados externos y un cambio de composición de su canasta de destinos, ampliándose su participación en el MERCOSUR y reduciéndose en el resto del mundo¹⁹. Los productos cárnicos mostraron un desempeño positivo, liderado por el avance en los mercados de Rusia e Israel.

Gráfico 24

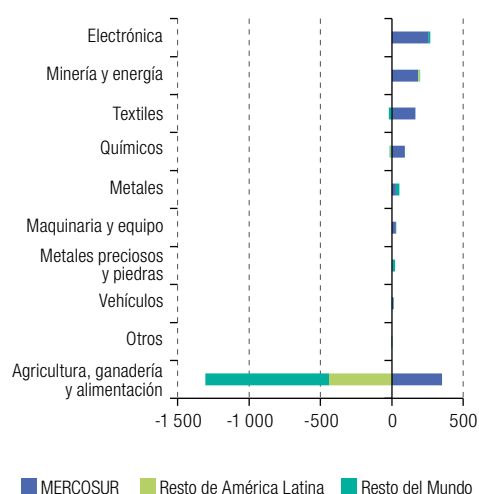
Exportaciones potenciales y efectivas por año y producto, Paraguay, 2019

(En millones de dólares)

A. Exportaciones potenciales y efectivas por año



B. Exportaciones por producto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

¹⁹ Es relevante contemplar, en este sentido, que Paraguay tiene vedadas sus exportaciones al mercado de la República Popular China, a raíz de su diferendo diplomático con relación al reconocimiento de Taiwán como Estado independiente.

Las exportaciones manufactureras se vieron favorecidas por los incentivos a las inversiones impulsados por el país y también por acciones específicas orientadas al aprovechamiento del mercado del bloque, particularmente el régimen de maquila, sobre la base de las cadenas productivas regionales ya establecidas, destacándose la automotriz²⁰. Si bien no se refleja en los resultados del presente ejercicio, esta tendencia se habría profundizado desde 2020 a partir de la firma del acuerdo de complementación económica entre Paraguay y Brasil para la industria automotriz (ACE 74). En una medida menor, los incentivos generados en el Paraguay también alcanzaron al sector textil, que amplió significativamente sus ventas externas, en particular las orientadas al Brasil.

La pérdida de terreno de los productos agrícolas paraguayos en los mercados externos se produjo, sobre todo, fuera del MERCOSUR. La pérdida más importante fue en la soja, debido a la sequía sufrida en la campaña 2018/2019. Si bien el grueso de la pérdida de mercados se dio fuera de la región, la producción oleaginosa paraguaya también perdió participación en el mercado argentino, que demanda soja paraguaya para optimizar la utilización de su capacidad instalada en molienda. En 2019, las exportaciones de soja del Paraguay a la Argentina crecieron y siguieron siendo su principal destino, aunque fue ganando peso en el abastecimiento a este último país la soja del Brasil y Estados Unidos, proveedores alternativos. En contrapartida, como se dijo, la carne vacuna mostró un buen desempeño e incrementó su participación en mercados fuera de la región, centralmente en Rusia e Israel, incluso en un mercado global en expansión.

De esta manera, Paraguay mostró un desempeño opuesto al observado para el conjunto del bloque: amplió su participación en los mercados externos para los productos manufacturados y redujo su participación en los mercados de bienes primarios en términos agregados. El crecimiento en los mercados de la región tuvo un rol positivo clave en esta tendencia, al compensar con creces la pérdida de mercados en Europa y Asia central, lo que fue posible gracias al aprovechamiento de los espacios de integración regional existentes, particularmente dentro del MERCOSUR, para abastecer a las actividades manufactureras del bloque.

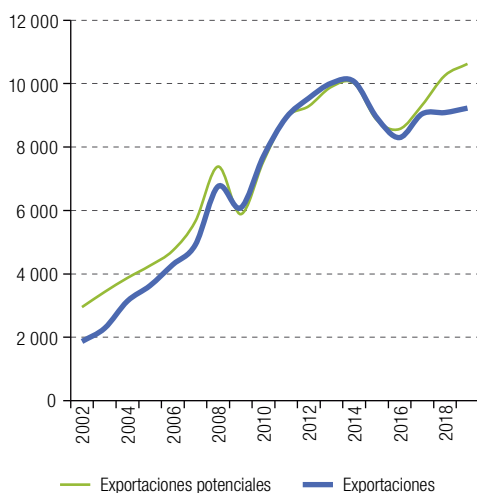
4. Uruguay

El Uruguay, al igual que la Argentina, mostró una pérdida significativa de mercados, especialmente en 2018 y 2019. En 2019 Uruguay exportó 1.400 millones de dólares menos de lo que habría colocado en mercados externos de haber mantenido su cuota de mercado de 2011, una reducción del 13,2%. En términos acumulados, esto representó una pérdida de exportaciones de 2.600 millones de dólares a lo largo del período 2012-2019, habiéndose dado el principal desacople a partir de 2018, año en el que la producción agrícola se vio afectada, al igual que en la Argentina, por una importante sequía.

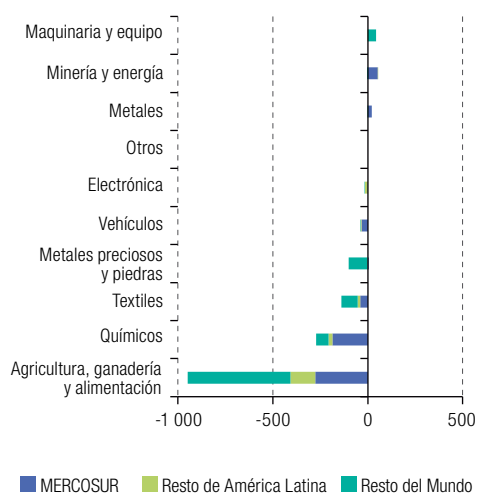
²⁰ Por ejemplo, Paraguay provee a Brasil y Argentina de cables para automóviles.

Gráfico 25**Exportaciones potenciales y efectivas por año y producto, Uruguay, 2019***(En millones de dólares)*

A. Exportaciones potenciales y efectivas por año



B. Exportaciones por producto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de The Growth Lab at Harvard University (2019), INDEC, BCU y Uruguay XXI.

En el análisis punta contra punta, la pérdida de mercados fue generalizada, afectando tanto a los bienes primarios como a las manufacturas. En lo que respecta a las actividades agropecuarias y agroindustriales, la principal caída se dio en la carne bovina congelada, sobre todo en lo que respecta a la participación en el mercado de China y, en menor medida, de Rusia e Israel. Esta pérdida de mercado se dio a pesar de un aumento en las exportaciones de carne por parte del Uruguay (que se expandieron a un ritmo menor que el que adquirió la demanda global de carne). El arroz y el trigo, dos productos de importancia en la canasta exportadora uruguaya, también perdieron terreno frente a otros competidores internacionales. Como contrapartida, el país logró seguir insertándose de forma efectiva y ampliar su presencia en el mercado de la celulosa (cuya demanda mundial tendió a crecer), mayormente en Europa, Estados Unidos y China, sobre la base de las plantas desarrolladas en las últimas dos décadas y un proceso continuo de inversiones en el sector con fines de exportación.

Los bienes manufacturados también perdieron terreno en los mercados externos, con pocas excepciones. En particular, la industria química tuvo un mal desempeño relativo, al igual que la automotriz, cuya demanda, fundamentalmente regional, mostró altibajos, pero de la cual Uruguay tendió a abastecer una porción menor que en el pasado. Compensando estos retrocesos, el país ganó terreno en el mercado de bienes de capital, gracias a las mayores ventas de equipo médico a Estados Unidos.

En resumen, entre 2011 y 2019 el MERCOSUR tendió a ganar posiciones de mercado en productos de base primaria (agropecuarios, agroindustriales y energéticos) y a perderlas en una amplia gama de rubros manufactureros. Al interior del bloque, los resultados fueron

heterogéneos: en el caso de Argentina y Uruguay a la pérdida de mercados manufactureros se sumó la retracción en los productos de base agropecuaria, mientras que Paraguay escapó a la tendencia mencionada elevando sus ventas manufactureras al propio MERCOSUR. Estos resultados revelan la consolidación del bloque como exportador de recursos naturales y productos elaborados en base a ellos y vuelven a poner de manifiesto las dificultades para competir en el espectro manufacturero, incluso dentro del propio bloque y la propia región. La pérdida de mercados observada revela un retroceso relativo en la competitividad en actividades con cierto grado de complejidad frente a la competencia de otros países, situación que, de no revertirse, podría tener consecuencias negativas duraderas sobre las capacidades exportadoras del MERCOSUR en el mediano y largo plazo.

D. Evidencias relevantes para una agenda exportadora del MERCOSUR

Desde 2012 los volúmenes exportados por el MERCOSUR mostraron un crecimiento débil, inferior a la media mundial. En 2021 las exportaciones volvieron a crecer significativamente, sobre todo a partir de la suba de los precios internacionales, con volúmenes comercializados creciendo a tasas más moderadas, lo que permitió que retornaran a su (comparativamente baja) tendencia de crecimiento pre-pandemia. El hecho de que las exportaciones del bloque muestren un dinamismo inferior al del comercio internacional implica una gradual pérdida de participación del MERCOSUR en los mercados externos. De no haber sido por la pérdida de mercados, las exportaciones acumuladas por los cuatro miembros fundadores del bloque entre 2011 y 2019 podrían haber sido mayores en 146.600 millones de dólares (un 5,3% adicional a los flujos de exportación efectivos).

De todos modos, como se expuso en los apartados precedentes, el desempeño sectorial fue heterogéneo. El MERCOSUR logró expandir su participación en los mercados de productos primarios, como la soja, el petróleo, el maíz o la celulosa, pero también en algunos bienes agroindustriales de mayor valor agregado como la carne vacuna y porcina. Por el contrario, el bloque sufrió un significativo retroceso en la mayoría de los mercados de bienes manufacturados, en buena medida desplazado por China, tanto en la propia región –donde estos son predominantes– como en otros destinos. Esto confirma que la primarización observada en las exportaciones del bloque trasciende a los cambios en los precios internacionales o la demanda global y es atribuible a elementos propios de los países del MERCOSUR y a la menor competitividad del bloque.

Más allá de estos rasgos generales, el desempeño también fue heterogéneo entre países. Brasil, principal economía del bloque, y, por lo tanto, principal determinante de los flujos comerciales, ganó terreno en los mercados de productos primarios como el petróleo, la soja y el trigo y perdió participación en el mercado del hierro y, especialmente, en los de productos manufacturados. En Argentina y Uruguay, en cambio, la pérdida de mercados fue generalizada: se dio tanto en los de bienes primarios como industriales. Finalmente, y a diferencia del resto, Paraguay logró expandir sus exportaciones manufactureras, especialmente aquellas destinadas al propio MERCOSUR.

En términos geográficos, esto implicó que el bloque ganara terreno en los mercados de Asia-Pacífico y, en menor medida, en América del Norte, destinos donde coloca principalmente productos primarios y derivados. Por el contrario, fue desplazado en la propia región y también

perdió peso en el mercado europeo, destino de importancia para las ventas del MERCOSUR, especialmente para los bienes primarios, pero también algunos rubros manufactureros como los de aeronaves, químicos y autopartes.

La pérdida de mercados en la propia región no fue particularmente relevante para el Brasil, pero sí para la Argentina y el Uruguay, más dependientes de la demanda del MERCOSUR y la región. En este sentido, a partir de la estimación de las participaciones de mercado efectuada en esta sección, vuelve a constatarse (como en ediciones anteriores de este Boletín) que el debilitamiento de la integración del bloque y de este con el resto de la región observado en las últimas décadas ha sido central para explicar las dificultades para alcanzar un mayor dinamismo exportador, sobre todo en las economías más pequeñas. También pone en evidencia que el éxito exportador está en gran medida asociado a las políticas públicas nacionales de fomento del desarrollo productivo y exportador, como lo muestra el caso de las exportaciones manufactureras paraguayas que, a contramano de la tendencia a la desintegración productiva del bloque, incrementaron su participación en ciertas cadenas manufactureras al interior de éste en virtud de las preferencias existentes, logrando, de ese modo, compensar parcialmente la caída de su participación en los mercados extrarregionales de productos agropecuarios.

La pérdida de mercados, junto a la tendencia a la primarización observada, dejan al MERCOSUR en una posición de mayor vulnerabilidad que la CEPAL ha advertido en distintas instancias y documentos de posición. Al depender cada vez más las ventas del bloque de un puñado de productos primarios, estas se vuelven más volátiles y dependientes de la dinámica de los precios internacionales de las materias primas, condicionando el crecimiento económico de los países del MERCOSUR.

Es importante destacar el buen desempeño reciente del bloque como oferente de algunos productos agroindustriales con demandas globales en crecimiento, como el caso del maíz, la celulosa, la carne o la soja, parcialmente compensado por la pérdida de terreno en otros productos de base primaria (como el hierro, el oro y los aceites de girasol y de soja). Ahondar en estrategias que permitan incrementar las exportaciones de estos productos resulta clave, siempre y cuando se tenga presente que esto no será suficiente para generar una senda sostenida y más estable de crecimiento de las exportaciones.

Las agendas de agregación de valor en origen y diversificación productiva siguen siendo cruciales dados los límites que encuentra la demanda de productos primarios para su expansión, sea por la disponibilidad de recursos naturales como por el menor dinamismo relativo de su demanda global. Ello requiere del fortalecimiento de las políticas productivas y tecnológicas nacionales que apunten a incluir en la oferta exportadora a bienes de mayor complejidad relativa. El mercado del bloque continúa siendo una oportunidad para la inserción de estos productos tanto por la cercanía geográfica como por elementos idiosincráticos y las mayores posibilidades de complementariedad productiva entre países de desarrollo similar. Para ello, las políticas nacionales deben estar acompañadas de menores trabas al comercio intrarregional que busquen el beneficio mutuo de los países. Además de fortalecer las políticas de transformación productiva de cada país, se trata de hacer mayores esfuerzos para generar la convergencia regulatoria en una serie de rubros con oferta regional, disminuir la incidencia de barreras no arancelarias y buscar canales de simplificación del comercio y fortalecimiento los canales de intercambio, incluyendo el fomento y apoyo para el comercio regional por canales electrónicos, entre otros instrumentos.

III. Reflexiones finales

En el transcurso del 2021 la actividad económica global mostró una fuerte recuperación y los países del MERCOSUR no fueron la excepción. Tras una caída del PIB de 5,1% en 2020 (10,1% al incluir a la Rep. Bol. de Venezuela), en 2021 el crecimiento económico de los países del bloque promedió 5,8% (4,0% al contemplar a la Rep. Bol. de Venezuela), levemente inferior al internacional (5,9%). En este crecimiento, jugó un rol clave la exitosa campaña de vacunación contra el COVID-19 que permitió recuperar la actividad económica incluso en un contexto de elevados contagios.

La recuperación económica global y regional tuvo un impacto directo sobre el comercio exterior del MERCOSUR. Si bien los volúmenes exportados no crecieron muy significativamente (excepto en el Uruguay y, en menor medida, en la Argentina), el gran aumento de los precios internacionales de las materias primas que el bloque exporta, como la soja, el petróleo, el hierro o el trigo, llevó a que las ventas externas alcanzaran un crecimiento anual del 35,6%, superando ampliamente su nivel previo a la pandemia.

Las importaciones, por su parte, también mostraron un marcado dinamismo, creciendo un 40,0% respecto al año previo. En primer lugar, por el aumento de los precios internacionales (especialmente, del petróleo), pero, sobre todo, por la recuperación económica del bloque, que traccionó los volúmenes importados de bienes de capital, insumos intermedios y productos finales. En términos netos, el intercambio comercial del MERCOSUR fue superavitario, profundizando lo que en las últimas dos décadas ha sido un rasgo estructural del bloque, con contadas excepciones.

El comercio al interior del bloque en 2021 se recuperó de forma más marcada que el externo, sobre todo por la recuperación del intercambio entre Argentina y Brasil en sectores clave para la integración regional como el automotor, la siderurgia o la química. Aun así, el MERCOSUR siguió mostrando muy bajos niveles de integración relativa (en 2021 apenas un 10,9% de las exportaciones se destinaron al propio bloque, tras haber alcanzado un máximo de 22,6% en 1998). Asimismo, la recuperación del comercio regional, basado en las actividades manufactureras, no bastó para evitar la creciente primarización del comercio exterior, al punto que en 2021 los bienes primarios y sus derivados representaron un 77% de las exportaciones totales del bloque.

Estas dos tendencias limitan el crecimiento de las exportaciones del bloque, en la medida en que este tipo de productos muestra una baja reactividad al crecimiento de la actividad económica global (CEPAL, 2021c). La desintegración regional y la primarización han sido dos determinantes del magro crecimiento de las ventas externas de los países del MERCOSUR en la última década y, más recientemente, de la cada vez mayor dependencia de las exportaciones del bloque a los precios internacionales. Más allá de los vaivenes de los flujos de comercio descriptos para los últimos años, las cantidades exportadas en 2021 fueron un 3,9% superiores a su nivel previo a la pandemia (y 1,0% si se excluye a la Rep. Bol. de Venezuela), implicando una recuperación, pero también el retorno a una tendencia de crecimiento menor a la del resto del mundo.

Como resultado de este bajo crecimiento de los volúmenes exportados los socios del MERCOSUR (a excepción de Brasil) han tendido a perder participación en sus mercados de exportación, como se discutió en la segunda sección de este Boletín. Esto sucedió especialmente en los productos manufacturados, rubro en el que el bloque tendió a ser

desplazado, especialmente en los mercados de Europa y la región latinoamericana (incluyendo al propio mercado común) por otros competidores, particularmente China. Por el contrario, los países del bloque tendieron a ganar cierto terreno en los mercados de bienes primarios, sobre todo gracias al rol de Brasil y sus exportaciones de hidrocarburos y soja, aunque en varios productos de importancia para la canasta exportadora del MERCOSUR, como el hierro, el oro, y los aceites de girasol y soja, la cuota de mercado se redujo. El hecho de que se hayan ganado mercados de bienes primarios y perdido en bienes manufacturados demuestra que la primarización exportadora es una tendencia estructural del MERCOSUR que no responde únicamente a mejoras en los precios internacionales o cambios en la demanda global, a la vez que pone en evidencia el enorme desafío que representa para la producción manufacturera del bloque competir internacionalmente.

La concentración de las exportaciones del MERCOSUR en bienes basados en recursos naturales, favoreció las ventas externas en 2021 a partir del salto de los precios internacionales –aún más marcado desde el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania, lo que potencia las expectativas para 2022– pero deja al MERCOSUR en una posición de creciente vulnerabilidad, en la medida en que el crecimiento de sus exportaciones tiende a depender, cada vez más, de factores exógenos, particularmente, de la evolución de los precios internacionales. Una moderación del conflicto europeo, la profundización de las subas de las tasas de interés internacionales, una descompresión de la demanda sobre las cadenas logísticas y el transporte, o una menor tasa de crecimiento global podrían reducir los precios de las materias primas, afectando las ventas externas del bloque y, en definitiva, su desempeño macroeconómico. En este sentido, no existe garantía de que los mayores precios internacionales observados entre finales de 2021 y los primeros meses de 2022 sean el comienzo de un nuevo “super ciclo” de los precios de las materias primas (CEPAL, 2021b).

De este modo, redefinir la estrategia exportadora del bloque es un paso inevitable para recuperar el dinamismo exportador, en el cual el mercado regional –tanto del MERCOSUR como del resto de la región– se vuelve clave, dada su mayor diversidad productiva y cercanía. La necesidad de una diversificación exportadora es doblemente acuciante en un contexto en el que, dada la evidencia de que la creciente dependencia de bienes y servicios importados aumenta la vulnerabilidad en contextos de conflicto, los países desarrollados apuestan a una mayor autonomía productiva a través de procesos de reindustrialización, transformación productiva, *reshoring* y *nearshoring*, en la búsqueda de una mayor resiliencia ante *shocks* externos, lo que podría condicionar la demanda de productos que el MERCOSUR exporta.

El contexto para avanzar en una profundización de la integración productiva en la búsqueda de una diversificación de la canasta exportadora es particularmente complejo. Las estrategias de acortamiento de las cadenas productivas, además de ser muy incipientes y destinarse sobre todo a nuevas inversiones en países de Asia (UNCTAD, 2021b), probablemente favorezcan poco al MERCOSUR, ante la lejanía geográfica y la falta de una economía de gran tamaño que lidere el proceso y actúe como dinamizadora de la integración productiva regional (Amar y Torchinsky Landau, 2019).

El principal desafío de cara a la redefinición de la inserción exportadora del MERCOSUR tiene que ver con atender en forma simultánea demandas diferenciadas, no tanto de los países como de los sectores productivos. Un esquema comercial más abierto, que incluya

acuerdos con terceros países/bloques y la reducción del arancel externo común, favorecería el desempeño de los sectores de base primaria, pero podría afectar (aun con esquemas de transformación productiva más agresivos a los vigentes) a un gran número de actividades manufactureras, de importancia sobre todo en la Argentina y el Brasil, pero con presencia también en el Paraguay y el Uruguay. Esta tensión irresuelta ha tendido a ralentizar los acuerdos al interno del bloque –con algunas excepciones destacables, como el reciente acuerdo sobre comercio electrónico–, en un marco en el que crecen los esfuerzos regionalistas en otras latitudes, dejando al MERCOSUR en una posición de debilidad. Sin una agenda común que logre conciliar las diversas demandas será difícil ingresar en un sendero virtuoso de diversificación e integración que permita potenciar las exportaciones del bloque más allá de circunstanciales cambios en los precios internacionales.

Bibliografía

- Abeles, M. y Cherkasky, M. (2020) “Revisiting balance-of-payments constrained growth 70 years after ecalc’s manifesto: The case of South America”, *Revista de Economía Contemporánea*, 24(1), pp. 1–24.
- Amar, A. y Torchinsky Landau, M. (2019) *Cadenas Regionales de Valor en América del Sur*.
- Auboin, M. y Borino, F. (2017) *The Falling Elasticity of Global Trade to Economic Activity: Testing the Demand Channel*, *WTO Working Papers*. ERSD-2017-09.
- Banco Mundial (2022a) *Commodity Markets*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets> (Consultado: el 18 de marzo de 2022).
- ____ (2022b) *Consumo de fertilizantes (kilogramos por hectárea de tierras cultivables)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.CON.FERT.ZS>.
- ____ (2022c) *Global Economic Prospects 2022*. Washington DC.
- CEPAL (2022) *Balance Preliminar de las Economías 2021*. Santiago de Chile.
- ____ (2021a) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile.
- ____ (2021b) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago.
- ____ (2021c) *Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa*, *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 4. Santiago de Chile.
- ____ (2019) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*. Santiago de Chile.
- Cordero, M. (2021) *Módulo para analizar el crecimiento del comercio internacional*.
- Durán Lima, J. E. y Pellandra, A. (2017) *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.
- FMI (2022a) *IMF Commodity Price System*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>.
- ____ (2022b) *World Economic Outlook, April 2022*.
- ____ (2021) *World Economic Outlook Update (October 2021)*.
- Gopinath, G. (2015) *The International price system*, *NBER Working Paper Series*.
- Gouvêa, R. R. y Lima, G. T. (2013) “Balance-of-payments-constrained growth in a multisectoral framework”, *Journal of Economic Studies*, 40(2), pp. 240–254.
- INDEC (2022) *Intercambio Comercial Argentino Marzo 2022*.

- OMC (2022) *Statistics on merchandise trade*. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm.
- Prebisch, R. (1950) "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", en *Estudio Económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 3-89.
- Rozemberg, R. *et al.* (2019) *MERCOSUR: hacia un cambio necesario*.
- The Growth Lab at Harvard University (2019) *The Atlas of Economic Complexity*. Disponible en: <http://www.atlas.cid.harvard.edu/>.
- Thirlwall, A. P. (1979) "The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 32(128), pp. 45-53.
- Tyszynski, H. (1951) "World Trade in Manufactured Commodities", *The Manchester School*, 19(3), pp. 272-304.
- UNCTAD (2022) *The impact on trade and development of the war in Ukraine*.
- ____ (2021a) *Trade and Development Report 2021*. Geneva.
- ____ (2021b) *World Investment Report 2021*. Ginebra.
- USDA (2022) *United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service*. Disponible en: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/home> (Consultado: el 14 de marzo de 2022).

Anexo metodológico I

Cálculo de exportaciones con *market share* constante

En el apartado B de esta sección se comparan las exportaciones del MERCOSUR con su potencial de mercado. Para el cálculo de este último, se define como “mercado” la combinación de producto (a 4 dígitos del sistema armonizado) y destino de exportación, del cual cada país del MERCOSUR obtiene un porcentaje, llamado “cuota de mercado”. Por ejemplo, un mercado consiste en las exportaciones de porotos de soja de Brasil a China. La cuota de mercado de Brasil equivale a las ventas de este último a China divididas por el total de importaciones de China de este producto.

Para estimar el potencial exportador de cada país del bloque, se toma el tamaño de los mercados a los que exporta y se evalúa su crecimiento entre el año 2011 y 2019, y, si se aplica la cuota de mercado del país en 2011, lo que arroja el valor total de las exportaciones “potenciales”. Para obtener el valor de las exportaciones totales del MERCOSUR, se suman las de cada uno de sus miembros.

Finalmente, de comparar las exportaciones efectivas de cada uno de los países con sus ventas potenciales surge la “ganancia” o “pérdida” de mercados en términos absolutos.

Anexo metodológico II

Agrupamientos y capítulos del sistema armonizado

Capítulo	Agrupamiento
Animales vivos	Agríc., ganad. y alimentos
Carne y despojos comestibles	Agríc., ganad. y alimentos
Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	Agríc., ganad. y alimentos
Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	Agríc., ganad. y alimentos
Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	Agríc., ganad. y alimentos
Plantas vivas y productos de la floricultura	Agríc., ganad. y alimentos
Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	Agríc., ganad. y alimentos
Frutas y frutos comestibles; cortezas de agríos (cítricos), melones o sandías	Agríc., ganad. y alimentos
Café, té, yerba mate y especias	Agríc., ganad. y alimentos
Cereales	Agríc., ganad. y alimentos
Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	Agríc., ganad. y alimentos
Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje	Agríc., ganad. y alimentos
Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	Agríc., ganad. y alimentos
Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte	Agríc., ganad. y alimentos
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	Agríc., ganad. y alimentos
Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos	Agríc., ganad. y alimentos
Azúcares y artículos de confitería	Agríc., ganad. y alimentos
Cacao y sus preparaciones	Agríc., ganad. y alimentos
Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	Agríc., ganad. y alimentos
Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas	Agríc., ganad. y alimentos
Preparaciones alimenticias diversas	Agríc., ganad. y alimentos
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	Agríc., ganad. y alimentos

Capítulo	Agrupamiento
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	Agríc., ganad. y alimentos
Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	Agríc., ganad. y alimentos
Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	Minería y energía
Minerales metalíferos, escorias y cenizas	Minería y energía
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales	Minería y energía
Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso, de elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos	Químicos
Productos químicos orgánicos	Químicos
Productos farmacéuticos	Químicos
Abonos	Químicos
Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes; pinturas y barnices; mástiques; tintas	Químicos
Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética	Químicos
Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, ceras preparadas, productos de limpieza, velas y artículos similares, pastas para modelar, «ceras para odontología» y preparaciones para odontología a base de yeso fraguable	Químicos
Materias albuminoideas; productos a base de almidón o de fécula modificados; colas; enzimas	Químicos
Pólvora y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos (cerillas); aleaciones pirofóricas; materias inflamables	Químicos
Productos fotográficos o cinematográficos	Químicos
Productos diversos de las industrias químicas	Químicos
Plástico y sus manufacturas	Químicos
Caucho y sus manufacturas	Químicos
Pielés (excepto la peletería) y cueros	Agríc., ganad. y alimentos
Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa	Agríc., ganad. y alimentos
Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia o artificial	Agríc., ganad. y alimentos
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	Agríc., ganad. y alimentos
Corcho y sus manufacturas	Agríc., ganad. y alimentos
Manufacturas de espartería o cestería	Agríc., ganad. y alimentos
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos)	Agríc., ganad. y alimentos
Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	Agríc., ganad. y alimentos
Productos editoriales, de la prensa y de las demás industrias gráficas; textos manuscritos o mecanografiados y planos	Agríc., ganad. y alimentos
Seda	Textiles
Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	Textiles
Algodón	Textiles
Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel	Textiles
Filamentos sintéticos o artificiales; tiras y formas similares de materia textil sintética o artificial	Textiles
Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	Textiles
Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería	Textiles
Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materia textil	Textiles
Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados	Textiles
Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos de materia textil	Textiles
Tejidos de punto	Textiles

Capítulo	Agrupamiento
Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	Textiles
Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	Textiles
Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	Textiles
Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos	Textiles
Sombreros, demás tocados y sus partes	Textiles
Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento, látigos, fustas, y sus partes	Textiles
Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas de cabello	Metales preciosos y piedras
Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas	Metales preciosos y piedras
Productos cerámicos	Metales preciosos y piedras
Vidrio y sus manufacturas	Metales preciosos y piedras
Perlas finas (naturales)* o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas	Metales
Fundición, hierro y acero	Metales
Manufacturas de fundición, hierro o acero	Metales
Cobre y sus manufacturas	Metales
Níquel y sus manufacturas	Metales
Aluminio y sus manufacturas	Metales
(Reservado para una futura utilización en el Sistema Armonizado)	Metales
Plomo y sus manufacturas	Metales
Cinc y sus manufacturas	Metales
Estaño y sus manufacturas	Metales
Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas materias	Maquinaria y equipo
Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común; partes de estos artículos, de metal común	Electrónica
Manufacturas diversas de metal común	Vehículos
Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	Vehículos
Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos	Vehículos
Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación	Vehículos
Vehículos automóbiles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios	Maquinaria y equipo
Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes	Maquinaria y equipo
Barcos y demás artefactos flotantes	Maquinaria y equipo
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médico quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	Maquinaria y equipo
Aparatos de relojería y sus partes	Textiles
Instrumentos musicales; sus partes y accesorios	Maquinaria y equipo
Armas, municiones, y sus partes y accesorios	Maquinaria y equipo
Muebles; mobiliario médico quirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios, letreros y placas indicadoras luminosos y artículos similares; construcciones prefabricadas	Textiles
Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios	Otros
Manufacturas diversas	Textiles
Objetos de arte o colección y antigüedades	Metales

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.



LC/TS.20/22/12



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