

N.º 3 / Marzo 2025

Testimonios académicos

CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Argentina en el contexto subregional

Tomás Mugica

Argentina en el contexto subregional

Tomás Mugica

**N.º 3
Marzo 2025**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

**Testimonios académicos
N.º 3
Marzo 2025**

**Las opiniones expresadas en esta publicación son
exclusiva responsabilidad de sus autores y no
reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.**

**Corrección: María Fernanda Rey
Diseño: Mario Modugno**

**CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar
Sitio web: www.cari.org.ar**

El *workshop* “Argentina en el contexto subregional”, realizado el 11 de septiembre de 2024 por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), reunió a un conjunto de académicos, dirigentes y funcionarios, quienes analizaron el presente del Mercosur y sus perspectivas futuras.

Este Testimonio Académico presenta algunas de las principales ideas expuestas durante el debate, señalando puntos de convergencia y aspectos en los cuales existen diferencias.

Dividimos la exposición en cuatro secciones: a) logros y desafíos del Mercosur; b) razones del estancamiento del proceso de integración; c) oportunidades y propuestas para fortalecer el Mercosur; d) conclusiones.

En el Anexo 1 se incluye el listado de participantes.

Argentina en el contexto subregional¹

Logros y desafíos del Mercosur

Durante el seminario surgieron tres coincidencias generalizadas en torno a los logros y desafíos del Mercosur.

La primera es que se trata de un proceso de integración que ha obtenido logros significativos en diversos ámbitos y ha transformado de manera profunda y positiva la relación bilateral entre Argentina y Brasil.

El proceso de integración subregional permitió superar la rivalidad geopolítica entre ambos países, que, con intermitencias, había marcado la dinámica subregional desde la independencia de estos. Al respecto, se destacó la importancia de la cuestión nuclear en la construcción del Mercosur, en tanto permitió alcanzar un acuerdo básico en materia de seguridad, sobre el cual fue posible construir una agenda más amplia de integración económica y concertación política.²

A nivel económico, el proceso de integración condujo, especialmente durante la primera década de existencia, a un fuerte crecimiento del comercio intrarregional: entre 1991 y 2020 el intercambio comercial intrabloque creció seis veces

1 Este Testimonio Académico fue redactado y coordinado por Tomás Mugica.

2 Esta opinión es ampliamente compartida por estudiosos y protagonistas del proceso de integración. Al analizar el vínculo entre la política nuclear y el proceso de integración, el excanciller Dante Caputo recordaba la invitación de Raúl Alfonsín al presidente brasileño José Sarney en 1987, para visitar las instalaciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en Pilcaniyeu, como un momento clave en la construcción de confianza entre ambos países: “Si hubiera que reducir el proceso de integración a su mínimo elemento, sería la siguiente secuencia: sin confianza política no hubiese habido integración, y sin visita a Pilcaniyeu no hubiese habido confianza política” (citado en Gregorio-Cernadas, 2016, p. 492).

a valores constantes (Mercosur, 2021). Asimismo, más allá del posterior declive en el comercio intrazona, debe destacarse que gran parte del intercambio continúa concentrándose en bienes de intensidad tecnológica media o alta.³

La segunda coincidencia es que el Mercosur atraviesa un prolongado período de estancamiento, cuyos orígenes pueden situarse en las crisis macroeconómicas atravesadas por Brasil y Argentina hacia finales del siglo XX y comienzos del presente siglo y que se profundiza en la segunda década del siglo XXI. **Se advierten cuatro señales de estancamiento.**

- **La primera es la disminución del comercio intrazona**, cuyo valor ha caído medido en moneda constante. Al respecto, las cifras son elocuentes. El comercio intrarregional pasó de USD 52.700 millones en 2011 a USD 46.094 millones en 2022.⁴
- **La segunda es la continuidad de un amplio abanico de excepciones a la unión aduanera.** Dichas excepciones se han vuelto un rasgo persistente del Mercosur.
- **Una tercera señal de estancamiento es el lento progreso de las negociaciones comerciales externas.** Las negociaciones entre el Mercosur y la EFTA (European Free Trade Association, bloque integrado por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) están muy avanzadas, pero no se ha llegado a un acuerdo definitivo. El acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y Singapur fue aprobado por el Consejo del Mercado Común (CMC) el 7 de diciembre de 2023, pero su instrumentación no ha comenzado aún.

3 El sector automotor es el ejemplo más claro de esta dinámica: los rubros “Vehículos para el transporte de pasajeros” y “Vehículos automóviles para transporte de mercancías” son los principales productos comercializados en el intercambio intrazona, comprendiendo un 11 % del total (UTECEM/Secretaría del MERCOSUR, 2022).

4 En dólares FOB (UTECEM/Secretaría del MERCOSUR, 2022).

Por otro lado, no se ha concluido el proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE), iniciado en 1999, que tuvo en 2019 un comienzo de acuerdo. Persisten diferencias en torno a diversos temas, como la agenda ambiental (la UE presentó en marzo 2023 una propuesta de agenda que contempla las exigencias del Pacto Verde europeo) y las compras gubernamentales. Más allá de las dificultades existentes, es importante tomar en cuenta que existe un sólido interés europeo en continuar las negociaciones y hacerlo con el Mercosur en su conjunto.

Finalmente, tampoco ha habido avances significativos en las negociaciones con EAU (Emiratos Árabes Unidos), Canadá, Indonesia, Japón. También se están llevando adelante diálogos con El Salvador, República Dominicana, Panamá y Vietnam, que se encuentran en su etapa inicial (Zelicovich, 2024).

- **Un cuarto indicador de estancamiento es el déficit institucional.** El Mercosur ha sido incapaz de generar instituciones supranacionales que permitan tomar decisiones obligatorias para las partes. El CMC, el Grupo de Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) son órganos con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental, según el Protocolo de Ouro Preto (art. 2). El Parlamento del Mercosur (PARLASUR) continúa limitado a funciones consultivas y declarativas.

El déficit institucional también afecta la atención de problemáticas comunes que exceden las cuestiones económicas, como el crimen organizado y el fortalecimiento de la democracia.

En los últimos años se observa un crecimiento de organizaciones criminales que operan en la región, formando redes de carácter transnacional. Sin embargo, el Mercosur no cuenta con herramientas institucionales para hacer frente a estos desafíos; existe un compromiso asumido mediante la

Declaración Conjunta de los Ministros de Seguridad, Interior y Justicia firmada en junio de 2018 en Asunción, pero no se han dado pasos para su cumplimiento.

Por otro lado, el Mercosur cumple un rol insuficiente en cuanto a la defensa de la democracia en los países miembros; debería fortalecer su papel en ese campo, en un contexto en el cual la democracia se encuentra cuestionada.

Una tercera coincidencia es que la ampliación del Mercosur genera desafíos considerables y requiere una cuidadosa planificación. Luego de la fallida membresía de Venezuela (ingresó en 2012 y fue suspendido en 2017), el ingreso de Bolivia como miembro pleno plantea interrogantes, en cuanto a la asimetría en materia de modelos de desarrollo y la importancia de incorporar el acervo normativo común.

Razones del estancamiento

¿Cuáles son las razones que explican el estancamiento del proceso de integración?

En primer lugar, diversos analistas señalaron la asimetría entre Brasil y el resto de los integrantes del Mercosur, lo que explica la divergencia de intereses y expectativas entre los miembros del grupo con relación al proceso de integración. Al respecto, se pueden señalar los siguientes puntos:

- **Existe una asimetría creciente entre la importancia del Mercosur para Brasil y para el resto de los miembros.** Un dato relevante en tal sentido es el peso de la región como mercado frente al resto del mundo: para Brasil, el Mercosur representa el 6 % de las exportaciones totales, contra el 18 % en el caso de Argentina, 28 % en el de Uruguay y 58 % en el caso de Paraguay (Secretaría del Mercosur, mayo de 2024).

- **Para Brasil el Mercosur es, ante todo, un activo político que coadyuva a su posicionamiento en el tablero geopolítico global;** se trata de un recurso que le permite apuntalar su liderazgo regional. Este aspecto prevalece por sobre la importancia del proceso de integración en términos económicos.
- **Por ello, el cambio en el rol internacional de Brasil es clave para explicar su postura frente al Mercosur y su relación con Argentina.** El vínculo entre Argentina y Brasil debe observarse a través del posicionamiento de Brasilia en un orden internacional en transición. En materia geopolítica, Brasil es un *geopolitical swing state*, esto es, un actor —junto con India, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Arabia Saudita— cuyo posicionamiento podrá definir el balance geopolítico y el devenir de la competencia entre grandes poderes (Kupchan, 2023). En materia geoeconómica, Brasil se está posicionando como un “Estado conector”, aquellas economías que pueden beneficiarse directamente de la desviación del comercio y la inversión en una economía mundial fracturada y amortiguar el efecto negativo de la fragmentación sobre el comercio, reduciendo así sus costos.
- **Las asimetrías en tamaño y la consecuente divergencia de intereses permiten explicar la diversidad de expectativas diversas en torno al proceso de integración.** El contexto internacional y los cambios en la economía política de los países miembros llevaron a modificar qué es lo que los países buscan resolver con la integración regional. La pregunta del “para qué” integrarse no se responde con el viejo esquema de “comercio y democracia” y no encuentra una respuesta unívoca entre los miembros.

En segundo lugar, algunos de los participantes hicieron foco en la política doméstica. A lo largo de la historia del Mercosur, los socios han mostrado prioridades divergentes (y volátiles) en materia de política económica, un patrón que

se verifica nuevamente en la actual coyuntura. El giro en la política económica argentina, a partir de la asunción del nuevo Gobierno, es un ejemplo de esta tendencia. La administración de Milei apuesta por una rápida apertura externa, aun si ello entra en tensión con la necesidad de respetar las reglas del Mercosur. El Gobierno brasileño, en cambio, ha puesto en marcha una nueva política industrial que significa, en los hechos, un aumento de los subsidios y de las asimetrías territoriales. El Plan Nova Industria y el Plan MoVer (*Mobilidade Verde*, orientado a promover la electromovilidad y otras formas de eficiencia energética en la industria automotriz) forman parte de esa estrategia.

Oportunidades y propuestas

Una adecuada respuesta a la crisis del proceso de integración demanda limitar las expectativas en cuanto a los problemas que puede resolver el Mercosur.

De todos modos, desde el punto de vista argentino, la alianza con Brasil, que se materializa en el proceso de integración subregional, sigue siendo indispensable como plataforma de la Argentina para vincularse con el resto del mundo.

Durante el seminario se identificó una serie de propuestas para darle un nuevo impulso al proceso de integración. Estas pueden agruparse en tres tipos: a) reformas institucionales; b) agenda de cooperación intrazona, y c) agenda externa.

a) Reformas institucionales

Se presentaron de manera sintética un conjunto de propuestas de reforma institucional:

- **Cláusula democrática:** se debe ampliar la cláusula democrática, incluyendo los tratados internacionales firmados de manera individual por los miembros, como la Carta Democrática Interamericana y el Pacto de San José de Costa Rica.
- **Parlamento del Mercosur (PARLASUR):** el empoderamiento del PARLASUR es clave para fortalecer la capacidad de decisión supranacional en el Mercosur. Ello supone la creación de un mecanismo legislativo para que, en lo que concierne a asuntos estrictamente regionales, el PARLASUR pueda operar como cámara de inicio y otorgar media sanción a las leyes. Este trámite debería continuar en las legislaturas de los países miembros de manera automática. Asimismo, debería combinarse, de manera paritaria, la representación regional directa, elegida por los ciudadanos, y la representación indirecta, a través de los diputados y senadores nacionales. La creación de grupos parlamentarios por afinidades partidarias, al estilo de los existentes en el Parlamento Europeo, puede contribuir al fortalecimiento del debate en el PARLASUR.
- **Fortalecimiento de las instituciones comunes:** frente a la crisis del Mercosur, se debe optar por una estrategia de *spillover*, que apunte a fortalecer las instituciones comunes. En la misma dirección, es necesario crear un cuerpo profesional permanente integrado pluralmente, que trascienda los cambios políticos de los Estados miembros.
- **Agencia regional de combate al crimen organizado:** para hacer frente al crimen organizado que actúa a través de redes transnacionales en la región, se debería crear una agencia regional que permita una colaboración más eficaz entre los Estados miembros. Algunas experiencias del exterior, como la Dirección Nacional Antimafia italiana y el EuroJust europeo, ofrecen experiencias valiosas para tomar como referencia.

b) Agenda de cooperación intrazona

Se señalaron cuatro ámbitos en los cuales se podría fortalecer la cooperación entre los miembros del Mercosur. Aunque las propuestas se focalizan en la colaboración entre los miembros del bloque, poseen implicancias para su proyección externa.

- **Cooperación energética:** la posibilidad de exportar gas natural producido en Vaca Muerta a Brasil, a través de un gasoducto que llegue hasta San Pablo, aparece como una oportunidad para revitalizar el proceso de integración. De concretarse, dicha iniciativa tendría un impacto muy positivo sobre la balanza de pagos argentina, al tiempo que contribuiría a la seguridad energética de Brasil.
- **Integración productiva:** la integración en nuevos sectores estratégicos, como biotecnología y electromovilidad, permitiría ganar escala y competir en los mercados extrarregionales.
- **Uso de monedas locales:** el desarrollo de un sistema de pagos en moneda local permitiría reducir vulnerabilidades externas.
- **Fortalecimiento de la identidad regional:** el fortalecimiento de la *affectio societatis* a nivel de la sociedad civil de los países miembros es un factor clave para un proceso de integración exitoso. Un instrumento para el logro de ese objetivo es la conformación de un programa masivo de intercambio educativo entre los países miembros (un programa “Fulbright” del Mercosur).

c) Agenda externa

- **Acuerdos comerciales extrazona:** es indispensable concretar acuerdos extrazona en un plazo relativamente breve, a fin de ampliar mercados y aportar dinamismo al proceso de integración. El acuerdo con la UE resulta prioritario; de todos modos, se estima que el cierre de las otras negociaciones en curso también tendrá un efecto dinamizador y cohesivo hacia el interior del bloque.
- **Gobernanza económica:** los países miembros deberían colaborar con el objetivo de influir en los estándares de gobernanza económica en materia de seguridad alimentaria y transición energética (sistemas de estándares locales, certificaciones locales e integración energética). De esta manera, podrían influir en mercados que son relevantes para su desarrollo económico.

Conclusiones

Las principales conclusiones surgidas del debate son las siguientes:

- **El Mercosur ha obtenido logros significativos, que se mantienen en el tiempo.** Ha contribuido al logro de la paz a nivel subregional y al fortalecimiento de la integración entre las economías de los Estados miembros. Por ello, es importante sostener el proceso de integración y la alianza argentino-brasileña que le dio origen y le sirve de fundamento.
- **Sin embargo, el proceso de integración atraviesa un prolongado período de crisis,** que se manifiesta en la disminución del comercio intrazona, la persistencia de numerosas excepciones a la unión aduanera, el estancamiento de las negociaciones externas y la insuficiencia de las instituciones comunes.
- **El Mercosur necesita revitalizarse y encontrar nuevos objetivos,** en un contexto regional y mundial que ha atravesado cambios muy importantes con relación al momento de su creación.
- **En tal sentido, el avance de la agenda externa es clave para dinamizar el proceso de integración y sostener su cohesión interna.** La concreción del acuerdo Mercosur-UE es prioritaria, aunque el cierre de otros acuerdos, a partir de las negociaciones en curso, también resultaría un aporte valioso para alcanzar esos objetivos.
- **En el vínculo con el resto del mundo, existen otras áreas en las cuales es posible colaborar,** como la concertación de posiciones entre los miembros del bloque para participar en la elaboración de normas económicas de alcance global.

- **La agenda interna del bloque también debe contribuir a su consolidación y proyección futura.** La cooperación energética, el fortalecimiento institucional, la creación de cadenas de valor en nuevos sectores estratégicos y el uso de monedas locales para el comercio mutuo son algunas de las posibles líneas de colaboración que pueden contribuir al logro de beneficios concretos para los miembros y fortalecer la legitimidad del Mercosur.
- **Desde el punto de vista argentino, la participación en el bloque constituye un eje central de su inserción en el mundo.** El mercado regional es el principal receptor de las exportaciones con mayor complejidad tecnológica y la alianza con Brasil es un instrumento clave para proyectar influencia internacional.

Referencias

Gregorio-Cernadas, M. (2016). *Una épica de la paz*. Eudeba.

Kupchan, C. (6 de junio de 2023). 6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/>

Mercosur. (26 de noviembre de 2021). *Logro 13: Incremento del comercio intrazona*. <https://www.mercosur.int/logro-13-incremento-del-comercio-intrazona/>

Secretaría del Mercosur. (mayo de 2024). *Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur*. <https://www.mercosur.int/documento/36a-edicion-del-informe-semestral-mayo-2024/>

UTECEM/Secretaría del MERCOSUR (2022). *Informe Técnico de Comercio Exterior del MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/documento/informe-tecnico-de-comercio-exterior-del-mercosur-2022/>

Zelicovich, J. (2024). La resiliencia del Mercosur. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/la-resiliencia-del-mercosur/>

Anexo 1. Listado de participantes

1. Esteban Actis
2. Ricardo Carciofi
3. Valentina Delich
4. Fernando Iglesias
5. Carlos Magariños
6. Jorge Neme
7. Félix Peña
8. Lilia Puig
9. Dalma Varela
10. Julieta Zelicovich
11. Elsa Llenderrozas (moderadora)



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES