

LA FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCOSUR: REFLEXIONES SOBRE SU CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD

Martín Piñeiro

LA FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCOSUR:
REFLEXIONES SOBRE SU CONVENIENCIA
Y OPORTUNIDAD

Martín Piñeiro

Documentos de Trabajo

Nº 107

JULIO 2021

ISSN 1668-933X

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

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

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: cari@cari.org.ar / Sitio web:

www.cari.org.ar

ÍNDICE

Presentación del documento.....	7
Introducción.....	9
Las propuestas en discusión: un análisis sobre su viabilidad jurídica, conveniencia económica y oportunidad temporal.....	11
Algunas reflexiones finales.....	19

Presentación del documento

Este documento es una actualización de un trabajo anterior de Raúl Ochoa, Félix Peña y Martín Piñeiro, “El MERCOSUR: algunas reflexiones sobre su presente y futuro”, GPS, 2017.

Esta versión final recoge los comentarios y las sugerencias de muchos colegas a una versión preliminar, distribuida durante marzo de 2021, quienes no son responsables de los errores u omisiones que puedan existir.

El autor agradece especialmente a Ricardo Carciofi sugerencias muy significativas a la versión preliminar del documento. También las sugerencias editoriales y conceptuales realizadas por Eduardo Bianchi, Adriana Campos, Pablo Elverdin, Valeria Piñeiro, Norberto Pontiroli, Marcelo Regúnaga, Daniel Rodríguez y Horacio Sánchez Caballero. Adicionalmente, esta versión incluye comentarios y sugerencias que surgieron en un conversatorio organizado por Félix Peña con la participación de Ricardo Carciofi, Ezequiel Eboral, Pablo Elverdin, Paloma Ochoa, Celina Peña y Norberto Pontiroli. El autor agradece los muy útiles comentarios y sugerencias recogidas en esta versión final.

Introducción

1. La creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tuvo varios objetivos. Algunos de ellos, tal vez los principales, fueron políticos y tenían y tienen una gran envergadura. Se referían a desactivar las hipótesis de conflicto que Brasil y Argentina tenían como elementos de su política exterior, la colaboración en materia nuclear y la construcción de una entidad regional que nos diera una mayor presencia en el mundo. Estos objetivos son, aún hoy, de gran importancia política y económica, y justifican por sí mismos la existencia y la preservación del MERCOSUR¹.

2. El tema comercial no ha madurado a lo largo del tiempo como era de esperarse. Por un lado, los acuerdos sectoriales intra-bloque no prosperaron excepto en el caso de la industria automotriz. En el sector agroindustrial, principal sector exportador en los cuatro países, aún existen licencias no automáticas y cupos de exportación. Por el otro, la región no aprovechó plenamente las ventajas comparativas que tiene a nivel internacional en el sector agroindustrial y el MERCOSUR no cumplió con los objetivos de ser una plataforma exportadora al mundo.

3. Esto último se refleja en el hecho de que el MERCOSUR ha tenido una escasa participación en acuerdos comerciales de carácter regional con la consecuente erosión de nuestra posición comercial frente a las ventajas comerciales ganadas por otros países que son competidores en dichos mercados.

4. Esta ausencia de participación en el ámbito internacional de parte del MERCOSUR se explica por dos razones principales. **Primero**, porque los socios del MERCOSUR, han ido cambiando sus visiones y prioridades a las conveniencias de una mayor apertura comercial. Adicionalmente, en los cuatro países, especialmente en la Argentina y parcialmente en Brasil, los gobiernos minimizaron la importancia del comercio en sus estrategias de desarrollo. **Segundo**, el contexto político y las situaciones de crisis macroeconómicas que ocurrieron en algunos de los países miembros hicieron extremadamente difícil obtener consensos para negociar, como bloque regional, los potenciales acuerdos de libre comercio con países importadores

¹ Este artículo considera al MERCOSUR como sus cuatro países signatarios: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

de alimentos, como lo hicieron otros países competidores (Australia, Canadá, EE.UU., Chile y otros).

5. Por otra parte, esta ausencia del MERCOSUR en los acuerdos comerciales, tanto regionales como bilaterales, se replicó en cada uno de los países, tomados en forma individual, como consecuencia de las restricciones jurídicas definidas en el Tratado de Asunción, el cual establece en su artículo 1 que la política comercial con respecto a terceros estados, o grupos de estados, deben ser negociadas desde el MERCOSUR.

6. Estos 25 años de omisiones y ausencias han generado pérdidas importantes, tanto en términos de aprovechar oportunidades comerciales como de un creciente aislamiento del mundo y una débil utilización de la dimensión regional del MERCOSUR y su capacidad de negociación ampliada. Esto último es un muy importante capital político, especialmente en la actual situación de reordenamiento geopolítico y económico que está teniendo lugar en el ámbito internacional.

7. La evolución económica de los países miembros del MERCOSUR, los cambios en la demanda de alimentos a nivel mundial y la creciente comprensión sobre las limitaciones que el aislamiento internacional ha tenido sobre el desarrollo económico de los países del MERCOSUR ha resultado en cambios en las visiones sobre política económica especialmente en Uruguay y en Brasil. En ambos países hay un mayor reconocimiento a la importancia del sector agroindustrial y su potencial económico y exportador. Estos cambios están en la base de las tensiones que se han generado al interior del MERCOSUR y de las propuestas adelantadas recientemente por ambos países.

8. El escenario actual del MERCOSUR es sumamente complicado. Por un lado, la situación internacional y el desarrollo de la pandemia del COVID-19 han generado una recesión económica significativa con aumentos de la pobreza y una creciente desorganización de la economía en los cuatro países. En este marco complejo, tanto en lo económico como en lo político han surgido dos temas de gran envergadura que están en la mesa de las conversaciones: a) la propuesta realizada por Brasil, en el segundo semestre del 2019, de considerar una disminución generalizada del arancel externo común, y b) la insistencia de Uruguay sobre sus aspiraciones de profundizar su inserción internacional y sus oportunidades

comerciales, ya sea como bloque regional o en forma independiente, a través de una mayor participación en acuerdos comerciales tanto regionales como bilaterales. Un reclamo que es razonable y legítimo visto su estructura productiva y la composición de su comercio internacional basado en la agroindustria.

9. En función de estas preocupaciones, el gobierno de Uruguay, el 26 de abril del 2021, puso a consideración del Consejo del MERCOSUR un documento que incluye tres propuestas, recogidas en el articulado de dicho documento, que se señalan a continuación: a) una rebaja del Arancel Externo Común (artículo 1); b) un conjunto de opciones dirigidas a flexibilizar las opciones de negociaciones comerciales que cada país miembro podría llevar adelante en forma individual (artículos 7 a 10); y c) desarrollar un plan conjunto de negociaciones externas (artículo 6).

10. Estas propuestas crean el desafío de reflexionar sobre los mecanismos institucionales existentes y las acciones o instrumentos jurídicos adicionales que podrían diseñarse para que, preservando la esencia del MERCOSUR se dé una respuesta, al menos parcialmente satisfactoria, a estas tres preocupaciones de algunos de los países miembros.

Las propuestas en discusión: un análisis sobre su viabilidad jurídica, conveniencia económica y oportunidad temporal

11. La reflexión que se hace en los párrafos siguientes está centrada en evaluar las tres propuestas realizadas por Uruguay y respaldadas, al menos parcialmente por Brasil, a partir de tres dimensiones importantes: su **posibilidad jurídica**, su **conveniencia económica** y su **oportunidad temporal** para implementarlas en este momento de complejas circunstancias tanto nacionales como internacionales. El análisis y los argumentos que se presentan no intentan ser una lectura política de la realidad. Son, apenas, un análisis de las posibles ventajas, inconvenientes y opciones que enfrentan los países del MERCOSUR en relación a estos tres temas de discusión. El análisis está enmarcado en el corto plazo y en las circunstancias especialmente complejas que enfrentan los cuatro países en la

actualidad inmediata. Una evaluación que privilegie el largo plazo seguramente podría llegar a otras conclusiones.

La propuesta de una disminución generalizada del Arancel Externo Común

12. Es una propuesta jurídicamente posible porque solo requiere el acuerdo de los países miembros del MERCOSUR. Obviamente requeriría un trabajo técnico previo, un acuerdo político y un proceso de implementación paulatina para dar tiempo a los sectores productivos de los cuatro países para adecuarse a las nuevas condiciones arancelarias.

13. Su conveniencia económica tiene importantes matices que es necesario considerar. El AEC ha quedado muy elevado, en parte como consecuencia de la liberalización económica que hubo en el resto del mundo, lo cual encarece los productos finales a los consumidores locales y limita la competitividad internacional de los bienes producidos en el MERCOSUR, especialmente aquellos que utilizan bienes intermedios importados. Por esta razón, en el mediano plazo, la disminución generalizada del AEC contribuiría a mejorar la eficiencia económica y la competitividad internacional en general y muy especialmente la de los sectores agroexportadores del MERCOSUR que utilizan insumos importados. Sin embargo, la propuesta tendría impactos distintos en los cuatro países. En general y desde una perspectiva de mediano plazo sería claramente conveniente para Uruguay y Paraguay, que tienen economías muy especializadas en la exportación de productos agroindustriales en los cuales ambos países tienen una alta competitividad internacional. En Argentina y en Brasil en el mediano plazo también sería conveniente y también se beneficiaría a los poderosos sectores agroindustriales de ambos países. Sin embargo, en el corto plazo tendría consecuencias económicas de difícil administración. Dos potenciales consecuencias son de especial importancia. La primera es que, en el corto plazo, debido a la situación crítica de la economía en general y de la pandemia en particular, sería de esperar que las importaciones aumentaran más rápidamente que las posibles reacciones productivas por parte de los sectores productivos beneficiados. Este argumento seguramente explica las

declaraciones realizadas, en forma conjunta, por las cámaras empresarias de la industria de Brasil y Argentina oponiéndose a la rebaja del AEC. La **segunda** es que la medida afectaría de forma diferencial a distintos sectores económicos y traería aparejada una restructuración económica, favorable en el largo plazo, pero difícil de acomodar en medio de la pandemia. Aun sectores agroindustriales como la vitivinicultura en Argentina, que tiene una protección arancelaria de alrededor del 13 %, han señalado su potencial vulnerabilidad frente a una rebaja de las mismas.

14. Por otra parte, y este es un argumento central, los aranceles son, frente a los países con quienes se negocia, una ventaja comercial. Que el MERCOSUR entregue niveles arancelarios de manera unilateral en vez de utilizarlos para negociar ventajas comerciales para nuestras exportaciones parecería ser un costo innecesario. Desde una perspectiva económica integral parecería ser más lógico implementar un plan agresivo de negociaciones bilaterales del MERCOSUR con nuestros principales socios comerciales utilizando los aranceles existentes como un elemento de negociación.

15. En relación a la **oportunidad temporal**, dos temas requieren ser considerados. **Primero**, como ya ha sido señalado, una rebaja generalizada del AEC, en este momento de inestabilidad, crisis económica y pandemia, parecería ser cuestionable debido a los impactos negativos que tendría, en el corto plazo, sobre la actividad económica, que ya está muy decaída. **Segundo**, una rebaja unilateral del AEC significaría una licuación de las concesiones arancelarias negociadas con la Unión Europea en el acuerdo MERCOSUR/UE. Si bien es cierto que el impacto económico sobre la UE sería muy limitado, es posible que dicha decisión sea utilizada políticamente por algunos países de la UE para dificultar la firma del acuerdo. Por lo tanto, hacerlo antes de que el acuerdo esté firmado y posteriormente aprobado en las instancias parlamentarias podría dificultar el proceso de firma y aprobación definitiva del Acuerdo.

16. Estos argumentos sugieren que el camino más lógico a seguir sería que los cuatro países acuerden desarrollar un plan paulatino, comenzando con la realización de los trabajos técnicos necesarios, que defina la mejor forma de progresar en las siguientes tres etapas: 1) rebajas inmediatas del AEC parciales y muy selectivas, especialmente focalizadas en bienes intermedios, al estilo de lo propuesto

recientemente por Argentina; b) desarrollar una propuesta integral y ambiciosa que incluya un rebaja generalizada del AEC y rebajas selectivas adicionales para un número importante de productos; y c) una vez que el proceso de firma y aprobación parlamentaria del acuerdo MERCOSUR-UE esté claramente definido, ya sea en un sentido positivo confirmando su firma o en un sentido negativo, siendo evidente que la misma no ocurrirá en un plazo razonable, proponer un plan para una disminución sustantiva del AEC tomando en cuenta la situación económica en ese momento.

La propuesta de que en el seno del MERCOSUR se autorice a que cada país pueda progresar en forma unilateral en acuerdos bilaterales con terceros países

17. Esta propuesta apoyada con mucha contundencia por Uruguay es, a nuestro juicio, la más problemática. Si bien los argumentos que respaldan esta posición por parte de Uruguay no han sido explicitados en detalle, es razonable suponer que se apoya en dos argumentos principales: a) la necesidad de una mayor apertura de la economía como mecanismo para aumentar la eficiencia y la competitividad internacional de su economía, y b) que el comercio agroindustrial, el principal componente del comercio de Uruguay y de los cuatro países fundadores del MERCOSUR, está cada vez más concentrado en unos pocos grandes importadores netos (Japón, China, Corea, algunos países árabes, etc.). Esto hace imprescindible establecer negociaciones comerciales con estos países para mejorar la competitividad del MERCOSUR frente a terceros países exportadores de alimentos como Australia, que ya tiene acuerdos comerciales con ellos.

18. Antes de considerar esta propuesta a la luz de las tres dimensiones enunciadas, su posibilidad jurídica, conveniencia económica y oportunidad temporal, es conveniente analizar las flexibilidades comerciales que ya existen en el marco jurídico actual del MERCOSUR. Para reflexionar sobre este tema es útil recordar que el Tratado de Asunción establece, en su Capítulo 1, que el MERCOSUR será un mercado común. A su vez, a dicho Mercado Común se le atribuyen cuatro condiciones: a) libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción; b) un arancel externo común; c) una política comercial común en relación a terceros

estados o grupos de estados; y d) coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Es evidente que en la actualidad no se cumplen las condiciones (a) y (d). Por otra parte, si bien se cumple la condición (b), este cumplimiento es parcial porque existen perforaciones y regímenes aduaneros de excepción como Manaos y Tierra del Fuego. Se ha respetado, hasta ahora, la condición (c), que limita la posibilidad de que cada estado parte pueda establecer, individualmente, acuerdos comerciales con terceros estados o grupos de estados.

19. El no cumplimiento de las condiciones (a) y (d) permitiría afirmar que el MERCOSUR actual no ha logrado la condición de ser un Mercado Común y es solamente una Unión Aduanera que además es imperfecta como consecuencia del cumplimiento solo parcial de la condición (b). El calificativo tiene una importancia central porque en gran medida la discusión es acerca del grado y la naturaleza de las imperfecciones en el funcionamiento actual del MERCOSUR.

20. En este marco institucional es importante resaltar que, con respecto a la posibilidad de realizar negociaciones comerciales en forma individual por parte de cada uno de los cuatro países, ya existen normativas que dan un considerable grado de flexibilidad.

21. Según la normativa existente, cada uno de los países miembros del MERCOSUR puede progresar en las siguientes cuatro acciones:

La **primera** es desarrollar y/o profundizar acuerdos sectoriales entre los cuatro países del MERCOSUR o entre un subconjunto de ellos. El ejemplo más importante de un acuerdo sectorial interbloque es el sector automotriz. Esta opción tendría un valor importante en el sector agroindustrial para integrar cadenas de valor con una alta competitividad internacional. Esto requeriría un extenso trabajo de armonización reglamentaria y facilitación del comercio. De esta manera se podría aumentar el comercio intrarregional, actualmente muy bajo en este sector, y la construcción de cadenas regionales de producción que contribuirían a fortalecer la competitividad internacional de la región.

La **segunda** es desarrollar nuevos Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) de carácter bilateral entre los socios fundadores del MERCOSUR en forma individual y terceros países. Estos acuerdos podrían profundizar sustantivamente las acciones concretas en tres áreas principales: a) facilitación del

comercio; b) normas de acumulación de origen; y c) armonización de normas sanitarias, de inocuidad y calidad de los alimentos.

La tercera, restringida a posibles negociaciones entre países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es ampliar el antecedente del Convenio marco entre el MERCOSUR y México (ACE 54) a otros ACEs ya existentes entre el MERCOSUR y los otros países miembros de la Alianza del Pacífico (AP). El antecedente mencionado se refiere a que el ACE 54 autoriza a cada uno de los socios fundadores del MERCOSUR a firmar Tratados de Libre Comercio (TLCs) en forma individual con México, flexibilidad que Uruguay ya ha aprovechado. La plena utilización de esta flexibilización ya existente contribuiría a la integración económica dentro de la región y por lo tanto al fomento del comercio intrarregional.

La cuarta línea de acción, referida a terceros países o grupo de países extrarregionales, es solicitar una decisión por parte del Consejo del MERCOSUR en el marco de la normativa referida al Arancel Externo Común (AEC), que establece que el Consejo, por consenso, puede autorizar excepcionalmente a un estado miembro del MERCOSUR, cuando lo solicite, a desarrollar un acuerdo comercial preferencial con un tercer país en el que se incluya, para un número limitado de productos específicamente identificados, tratamientos arancelarios distintos a los previstos en el AEC. En este caso sería necesario establecer con claridad las normas de origen específicas que se utilizarán en el comercio intra MERCOSUR en los productos en los cuales el país autorizado a negociar concede ventajas arancelarias a terceros países.

22. Estas cuatro opciones para flexibilizar el comercio, en forma individual, son importantes y parecerían ser una oportunidad que no está siendo aprovechada plenamente. Las primeras tres son alternativas que cada país puede instrumentar en forma independiente. La cuarta requiere el acuerdo de los cuatro países y es uno de los temas que podrían ser incluidos, en forma prioritaria, en la agenda de conversaciones inmediatas en el MERCOSUR. Podría ser un camino a considerar, especialmente en el caso de Uruguay, para permitir que este país pueda establecer una relación comercial especial con algunos países como China y los EE.UU., donde los intereses comerciales de Uruguay son muy importantes pero acotados en términos del número de productos involucrados.

23. Con respecto a la propuesta de flexibilizar las negociaciones comerciales, para que cada país lo pueda hacer en forma individual y sin restricciones, el primer tema a considerar es que no es **jurídicamente posible** llevarla a cabo. Otorgar una flexibilidad completa a cada uno de los países miembros para llevar adelante negociaciones comerciales en forma individual chocaría con lo establecido en el Artículo 1 del Tratado de Asunción. Como lo ha señalado Félix Peña en diversas oportunidades, esto implicaría modificar el Tratado, lo que obligaría a la redacción y firma de un nuevo documento constitutivo².

La complejidad de este proceso político es considerable y, en el actual contexto político de los países miembros, de resultado incierto. Progresar en este camino podría poner en juego la propia supervivencia del MERCOSUR.

24. Con respecto a su **conveniencia económica** en la actual coyuntura nacional e internacional, la situación no es clara. Hay dos razones principales: a) las enormes asimetrías de tamaño y potencial económico entre los países que son grandes importadores netos y los países del MERCOSUR, tomados en forma individual, harían difícil una negociación ventajosa. La capacidad de negociación, dada tanto por el tamaño e importancia del MERCOSUR como región exportadora neta de alimentos como por el significativo tamaño de su mercado interno sería desaprovechada, y b) una negociación por parte de cada uno de los países del MERCOSUR en forma individual con los grandes importadores netos de alimentos resultaría en un agravamiento de la competencia directa que ya existe entre los países miembros del MERCOSUR en esos mercados. Tres aspectos son importantes: 1) la competencia por ganar preferencias comerciales individuales de carácter especial durante el transcurso de dichas negociaciones; 2) el potencial incremento de la competencia comercial directa en el mercado de los terceros países con los cuales se hubieran establecido acuerdos comerciales distintos en forma individual; y 3) la pérdida de preferencias en el acceso al mercado interno de los actuales socios del MERCOSUR.

25. Finalmente, y quizás el tema más importante a considerar, es que la **oportunidad** para acordar e implementar una decisión de esta envergadura, en este momento de crisis económica y grandes turbulencias mundiales, es altamente dudosa. En este contexto la pertenencia a un espacio regional como el MERCOSUR tiene un

² Ver los newsletters mensuales en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones>.

enorme valor político y estratégico que no debería sacrificarse en este momento histórico. Adicionalmente, en una negociación de cada país en forma individual con países de gran envergadura y potencial económico, el riesgo de sufrir presiones políticas para lograr un alineamiento ideológico crecería significativamente.

26. Por lo tanto, dos conclusiones surgen con claridad. La primera es que el marco institucional actual del MERCOSUR ofrece considerables grados de flexibilidad para progresar en acuerdos comerciales, especialmente en relación a los países de la ALADI, que deberían ser aprovechados más efectivamente en forma inmediata. La segunda es que en el marco de las flexibilidades existentes se podrían acordar, a través de negociaciones técnicas entre los cuatro países, acciones específicas que ayudarían a resolver los problemas particulares planteados por los países miembros y en particular Uruguay. Para esto sería necesaria una consideración detallada de los mecanismos específicos a utilizar.

Acordar un Programa de negociaciones comerciales del MERCOSUR con terceros países o grupos de países más ambicioso

27. Por último, es necesario evaluar la tercera propuesta centrada en acelerar y ampliar las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y terceros países, o grupos de países, lo cual es jurídicamente posible dentro de la actual estructura reglamentaria del MERCOSUR y solo hace falta el acuerdo de los cuatro países.

28. La conveniencia económica de lograr acuerdos comerciales con terceros países debe ser analizada en cada caso particular. Sin embargo, en general, lograr un mayor número de acuerdos comerciales permitiría ampliar el comercio, resolver el tradicional problema de la restricción externa, muy manifiesta en Argentina pero también presente en los otros tres países, y sentar las bases para un aumento de la productividad sistémica en toda la región. Por otra parte, en relación a las exportaciones que se originan en el sector agroindustrial, que es el principal sector exportador en los cuatro países del MERCOSUR, los acuerdos comerciales son

necesarios para lograr condiciones similares a las que la mayoría de nuestros competidores ya han logrado en los principales mercados internacionales.

29. La **oportunidad** para diseñar un plan de negociaciones comerciales más agresivo está presente. El primer paso dado en relación a la Unión Europea podría ser continuado con un ambicioso programa de negociaciones internacionales por parte del MERCOSUR. Una evaluación del comercio global alimentario sugiere que hay un número grande de países que ya son, o lo serán en un futuro cercano, significativos importadores netos de alimentos. Tanto China, Japón, Corea y Vietnam en Asia como Egipto y Arabia Saudita son importantes importadores en la actualidad. La India y algunos países, tanto del Medio Oriente como de África, serán importadores netos de alimentos en un futuro cercano y, por lo tanto, candidatos naturales para buscar acuerdos comerciales con el MERCOSUR, que es el principal exportador neto de alimentos.

Algunas reflexiones

30. El MERCOSUR está en una difícil encrucijada provocada por las crecientes divergencias entre los cuatro países en relación con sus intereses y objetivos de carácter económico y comercial.

31. Progresar en un programa conjunto de negociaciones comerciales más intenso y ambicioso podría ser una forma de resolver estas discrepancias. Permitiría avanzar, en forma indirecta, en los otros dos frentes que son el meollo de las discrepancias. **Primero**, lograría el objetivo de conseguir mejores condiciones comerciales, para nuestras principales exportaciones, en los principales mercados importadores. De esta forma eliminaría, o al menos atenuaría, las urgencias de Uruguay en lograr una mayor flexibilidad para hacer acuerdos comerciales con terceros países en forma individual. **Segundo**, sería una forma de resolver, de manera indirecta, el objetivo de lograr una rebaja del AEC. En este caso las rebajas acordadas serían más selectivas e intercambiadas por ventajas comerciales otorgadas por terceros países.

32. Finalmente, un programa conjunto de negociaciones comerciales sería también el instrumento central para lograr una nueva y fortalecida inserción internacional del MERCOSUR preservando y fortaleciendo su estructura institucional. Una estructura institucional que es un importante capital político y económico en este momento de incertidumbre y dificultades económicas de carácter global.