

110 / Documentos de Trabajo

EL FUTURO DEL MERCOSUR

COMITÉ DE ASUNTOS LATINOAMERICANOS

Félix Peña / Martín Piñeiro / Pablo Bertin
Carolina Zaccato / José María Arbilla

CARI /

EL FUTURO DEL MERCOSUR

Comité de Asuntos Latinoamericanos

Autores

Félix Peña / Martín Piñeiro / Pablo Bertin / Carolina Zaccato /

José María Arbilla

Documentos de Trabajo

Nº 110

MARZO 2022

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

Prólogo.....	7
Algunas sugerencias para una reflexión sobre el futuro desarrollo del Mercosur	9
Félix Peña	
El futuro del Mercosur: un instrumento para la inserción internacional	19
Martín Piñeiro	
El proceso de integración económica del Mercosur: lineamientos y perspectivas en el comercio internacional	33
Pablo Bertin	
¿Quo vadis, Mercosur?: El desafío de la flexibilización y el futuro de la integración regional sudamericana	49
Carolina Zaccato	
Opciones para el Mercosur	63
José María Arbilla	

Prólogo

El siguiente Documento de Trabajo reúne las contribuciones de distintos miembros del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con el objetivo de reflexionar sobre el presente y el porvenir del Mercado Común del Sur (Mercosur).

A 30 años de la firma del Tratado de Asunción, en 1991, y ante la coyuntura actual de discusión sobre el arancel externo común, la agenda externa del bloque y el debate en torno a la posibilidad de que países miembros puedan individualmente iniciar y concluir negociaciones comerciales con terceros países, es menester discutir el futuro del Mercosur con una mirada global, que integre el análisis económico con el político e institucional.

Para ello hemos procurado reunir perspectivas diversas, abocadas al abordaje de los desafíos presentes del bloque y enfocadas en presentar recomendaciones para su tratamiento. En primer lugar, Félix Peña comienza por señalar la necesidad de introducir mejoras en tres planos: la concertación de intereses nacionales, el pleno aprovechamiento del instrumento de acuerdos sectoriales previsto en el Tratado de Asunción y, por último, la incorporación de nuevas cuestiones de trabajo conjunto, entre otras, el cambio climático, el comercio digital y la inteligencia artificial. De acuerdo con el autor, estos deben abordarse con una estrategia activa de negociaciones comerciales con países desarrollados y en desarrollo.

Luego Martín Piñeiro plantea que una solución a largo plazo de las dificultades por las que atraviesa el Mercosur requiere la adopción de una estrategia de desarrollo, que incluya una clara definición del papel del bloque como instrumento central para la inserción internacional y que aproveche las ventajas competitivas de la agroindustria. A su vez, advierte ante la alta concentración de las exportaciones de este sector en unos pocos mercados, fundamentalmente de Asia.

Pablo Bertin se centra en los patrones de comercio del Mercosur, tanto entre los países miembros como con sus socios comerciales, y la estructura arancelaria del bloque, desde su creación hasta la actualidad. A partir de este análisis, presenta algunas reflexiones para entender los desafíos que enfrenta el bloque con respecto a su política comercial e integración económica.

Por su parte, Carolina Zaccato revisa logros y deudas pendientes no solamente en materia económico-comercial sino también política, social, e identitaria. Aborda en profundidad la discusión sobre la flexibilización del bloque, la posibilidad de una integración a diferentes velocidades, y el proceso de resignificación simbólico-discursiva que conllevaría la transición desde una unión aduanera a un mercado común. A modo de conclusión, presenta recomendaciones de políticas públicas –tanto regionales como nacionales– que permitan coordinar la transición hacia un Mercosur más dinámico que conserve, a su vez, su identidad y su esencia regionalistas.

Finalmente, José María Arbilla señala que el bloque se enfrenta a problemas de implementación de una agenda con intereses cruzados, una creciente divergencia de intereses entre los socios y una descoordinación entre la agenda interna y externa. El autor destaca la pérdida de un modelo común de desarrollo económico y se centra en dos alternativas: la consolidación de una verdadera unión aduanera o una redefinición del bloque hacia un área de libre comercio.

Es entonces con el objetivo de contribuir al debate académico y político en torno al futuro del Mercosur que el Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del CARI, presenta este Documento de Trabajo, elaborado en conmemoración de la firma del Tratado de Asunción y a estos 30 años recorridos en conjunto con nuestros socios de Brasil, Paraguay y Uruguay.

Buenos Aires, abril de 2022.

Carola Ramón, Directora del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos
Facundo Gonzalez Sembla y Martina Guarnaschelli, Coordinadores

Algunas sugerencias para una reflexión sobre el futuro desarrollo del Mercosur

Félix Peña

I. Una visión sobre la experiencia adquirida

Treinta años después de su creación el Mercosur requiere adaptar, en la perspectiva de sus objetivos fundacionales, algunos de sus instrumentos y métodos de trabajo a nuevas realidades globales y de sus países miembros.

Por momentos la credibilidad del Mercosur está afectada por posiciones que se observan en sus países miembros sobre cuestiones relevantes para su funcionamiento, tales como la efectividad de su arancel externo común, y la posibilidad de que países miembros individuales puedan concluir acuerdos preferenciales bilaterales con terceros países. Según se la conciba, es una posibilidad que podría requerir modificaciones incluso sustanciales del Tratado de Asunción, especialmente en conceptos centrales del pacto fundacional, tales como “arancel externo común”, “unión aduanera” y “mercado común”.

El Mercosur se construye en torno a dos ideas complementarias. Una es la creación de un espacio regional que, por su exclusividad resultante de la fórmula empleada –unión aduanera– facilite el trabajo conjunto cuando se negocian preferencias comerciales con otros países. La otra es una inserción en el sistema comercial internacional que incentive la inversión productiva, y el desarrollo económico y social en sus países miembros.

Al menos en tres planos cabría introducir mejoras en sus objetivos y en su funcionamiento. Uno es el de los métodos de concertación de intereses nacionales para la adopción de decisiones conjuntas que sean efectivas y eficaces. Otro es el del pleno aprovechamiento del instrumento de acuerdos sectoriales previsto en el Tratado de Asunción y en la Decisión no. 3 adoptada en 1991 por el Consejo de Ministros del Mercosur. Y el tercero es la incorporación de nuevas cuestiones de

trabajo conjunto, entre otras, las relacionadas con cambio climático, comercio digital e inteligencia artificial.

Son planos que deben abordarse con una estrategia activa de negociaciones comerciales simultáneas con países desarrollados y en desarrollo. En ella cabe incluir la negociación de acuerdos de comercio e inversión con los principales mercados del mundo (China y los EE.UU.), a los que debe sumarse la culminación del acuerdo con la UE. Quizás haya llegado el momento adecuado para que el Mercosur concrete el objetivo de desarrollar la negociación de acuerdos de comercio preferencial o de libre comercio con cada uno de los tres grandes protagonistas del comercio mundial, sin perjuicio de hacerlo con otros países con grandes mercados, tales como, entre varios otros, Japón, Gran Bretaña, India, Canadá, Corea del Sur, Australia y Rusia.

A ellos deberían agregarse las ampliaciones de mercados que resulten del aprovechamiento del potencial subutilizado de la ALADI, así como los que deberían resultar de acuerdos preferenciales o de libre comercio que se impulsen y concluyan, entre otros, con los países de la ASEAN y de la Unión Africana.

Recordemos que al firmarse el Tratado de Asunción que creó el Mercosur se optó en forma explícita por una unión aduanera con un arancel externo común y negociación conjunta con terceros países, y no por una zona de libre comercio. Los artículos 1 y 5 del Tratado contienen los principales elementos del alcance del pacto firmado. Y la idea central de tal pacto se refleja en el artículo 2, que establece la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los países miembros como compromiso principal.

A fin de facilitar un debate racional entre los socios y contar con una amplia y diversa participación ciudadana, corresponde tener en cuenta algunos de los siguientes elementos que permiten entender el necesario diálogo sobre el Mercosur y su futuro:

Si bien el Tratado de Asunción incluye como elemento central un sistema de preferencias comerciales recíprocas, tiene otras dimensiones políticas y económicas que son tan profundas como las preferencias comerciales. Ellas penetran hondo en la historia de las relaciones entre un grupo de países, muchas veces más marcadas

por tendencias al conflicto que a la cooperación. Y sobre todo, implicó afirmar la idea de trabajar juntos para promover una inserción internacional inteligente, efectiva y eficaz de cada uno de los países miembros del Mercosur.

1. A más de treinta años de firmado el Tratado de Asunción, mantienen vigencia los elementos que hacen a la dimensión existencial del Mercosur. O sea, al por qué trabajar juntos. Se preserva el compromiso de que naciones contiguas que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades trabajen juntas para potenciar su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos y lograr una inserción competitiva en el sistema internacional, que sea efectivamente funcional a sus intereses y posibilidades.

2. Las diferencias más notorias se observan con respecto a la dimensión metodológica, esto es a cómo trabajar juntos. Por lo demás, suelen ser diferencias naturales en todo proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no se plantean dejar de serlo. El objetivo, por el contrario, es compartir el ejercicio de sus respectivas soberanías sin perder sus individualidades como naciones.

3. Al crearse instituciones y reglas comunes, ellas requieren disciplinas colectivas que son las que permiten llevar adelante la construcción de la integración que se valora.

4. Tal construcción puede llevar tiempo, incluso más del imaginado. De ahí que pueda ser necesario adaptar los pasos de aproximación a los objetivos concertados. Y el camino hacia las metas perseguidas puede requerir de adaptaciones frecuentes.

5. Los problemas no provienen de la necesidad de una adaptación continua de un proceso de integración entre naciones y de su relato a los cambios de las realidades en los países participantes y en el entorno regional y global en el que se insertan. Los verdaderos problemas suelen resultar, por lo contrario, de las deficiencias de los métodos que se emplean para eventualmente reorientar el recorrido del camino trazado o para revisarlo cuando fuere necesario por el peso de las realidades.

6. Tales problemas suelen poner en evidencia insuficiencias de los métodos empleados para concertar decisiones conjuntas o para asegurar su puesta

en práctica. O pueden exteriorizar deficiencias en la elaboración de las posiciones nacionales con respecto a los desafíos que surgen de la evolución de las realidades. También pueden resultar, entre otros factores, de deficiencias de diagnósticos sobre tales realidades, que pueden provenir de los actores gubernamentales o del propio sector empresario, o de los múltiples y diversos sectores sociales.

7. Las deficiencias metodológicas pueden ser resueltas con modificaciones a las reglas y disciplinas comunes pactadas, incluyendo las del propio pacto constitutivo.

8. Si un país percibe dificultades para introducir modificaciones en la dimensión metodológica y considera que ello puede afectar sus intereses nacionales, tiene siempre la opción existencial de retirarse del proceso de integración.

9. En la perspectiva de lo antes esbozado, cobra toda la importancia que tiene en un proceso de integración como el del Mercosur el buen diagnóstico que se pueda realizar sobre cuáles son sus dificultades prácticas para navegar un mundo en continuo proceso de cambio. Requiere tener en cuenta la perspectiva nacional de los países socios.

10. Asumiendo que un diagnóstico fuera correcto, no sería ello suficiente. Lo que se requiere para encarar crisis metodológicas, sobre todo si tienen potencial para derivar en crisis existenciales, son mecanismos efectivos y eficaces de concertación de intereses nacionales en función de los percibidos como comunes. Implica otros factores, tales como el liderazgo político al más alto nivel de los países miembros, la capacidad de concertación inserta en los órganos comunes y, en especial, el protagonismo de los múltiples sectores económicos y sociales.

11. Los momentos críticos de los procesos de integración, tal los casos de las experiencias bien diferentes de la UE como las del Mercosur, entre otras, ponen de manifiesto que es en la capacidad de concertación que posea el principal órgano común y en la calidad del liderazgo político existente en los países miembros que residen principales factores de una metodología eficaz, que permita lograr los objetivos procurados y evitar que se profundicen las eventuales crisis existenciales.

Hay por cierto otras cuestiones relevantes a abordar. Pero las mencionadas son las que, tras casi treinta años de desarrollo del Mercosur, parecería conveniente tener presente, especialmente en las conversaciones al más alto nivel político.

II. Una visión hacia el futuro del Mercosur

A la luz de los actuales problemas del Mercosur y de la experiencia adquirida, al menos tres escenarios se pueden visualizar como posibles con respecto a su futuro desarrollo. Por cierto que no son los únicos, ni son todos ellos deseables:

1. Un primer escenario posible estaría dado por la reafirmación de los compromisos principales asumidos cuando se firmó el Tratado de Asunción, esto es, entender la unión aduanera como base necesaria para la construcción gradual de un mercado común. Implicaría, por cierto, ajustar muchos de los pasos que sería necesario dar en adelante para lograr tal objetivo, que incluso podrían requerir acordar modificaciones o complementos del Tratado de Asunción, pero preservando los rasgos fundamentales de una unión aduanera y de un mercado común. Por la flexibilidad resultante de los compromisos asumidos, abre opciones en cuanto a cómo concretar el pleno desarrollo de sus objetivos fundamentales y con respecto a los plazos para lograrlos. No excluye la posibilidad de tratamientos diferenciales, utilizando uno de los instrumentos del Tratado de Asunción –los acuerdos sectoriales–, o que se contemple la situación específica de los países de menor dimensión y grado de desarrollo económico relativo. Pero excluye la posibilidad de que un país miembro procure negociar acuerdos comerciales preferenciales bilaterales con terceros países, en contradicción con lo pactado en el Mercosur.

2. Un segundo escenario sería que se haya llegado a una situación que se pueda identificar como “el comienzo del fin del Mercosur”, al menos en la perspectiva de lo que se entendió que se estaba impulsando cuando en los años 1990-1991 se negoció y se firmó el Tratado de Asunción. Concretamente, en el momento fundacional se entendió que era factible y conveniente iniciar el recorrido de un camino que implicaba la creación y el desarrollo gradual de un mercado común. Para ello los cuatro países se comprometieron explícitamente a dar los

pasos necesarios para tornar reales los elementos de una unión aduanera, como base para la construcción de ese mercado común. Treinta años después, tales pasos no se han podido desarrollar plenamente. La unión aduanera formalmente existe, aun cuando esté lejos de perfeccionarse. Pero el compromiso asumido sigue vigente.

Sin embargo, lo que se puede observar en la actualidad son signos que alimentan las dudas sobre que la posibilidad o la voluntad de cumplir con lo comprometido realmente exista, al menos en todos los países miembros. Por el momento no parecerían existir en ninguno de los socios señales claras de que eventualmente pudieran preferir optar por dejar formalmente de lado lo comprometido en el Tratado de Asunción. Pero tampoco cabría descartar comportamientos que, al menos de hecho, conduzcan en la práctica a “licuar” lo pactado. Esto es a introducir y legitimar elementos que signifiquen, en la práctica, dejar de lado los compromisos firmes establecidos en el Tratado, sin modificarlos formalmente. Un ejemplo al respecto podría provenir del alcance que se le atribuya a los planteamientos orientados a “flexibilizar” el objetivo de una “unión aduanera”, de tal forma que, en la práctica, se lo transforme de hecho en una “zona de libre comercio”. En tal caso cada uno de los países miembros podría, eventualmente, considerar posible concertar formalmente acuerdos bilaterales de comercio preferencial con terceros países y, en especial, con aquellos que tienen grandes mercados, como podrían ser, por ejemplo, los Estados Unidos, China o Japón, entre otros. Ello en lugar de plantear la iniciativa de negociaciones comerciales preferenciales que desarrollen formalmente el Mercosur con las grandes economías del mundo, incluyendo a China y a los EE.UU., tal como se hizo al negociarse el acuerdo aún no concluido con la UE.

3. Un tercer escenario sería que un país opte por retirarse del Mercosur, conforme a lo previsto explícitamente en el Tratado de Asunción.

Las incertidumbres que se observan con respecto al Mercosur como un ámbito atractivo para realizar nuevas inversiones productivas son muchas y variadas. Que sean muchas no debe llamar la atención, ya que el nuevo entorno internacional –y no solo como efecto del impacto de la actual pandemia– ha

acrecentado el grado de incertidumbre con respecto a muchas economías, especialmente aquellas en desarrollo y no solo las del Mercosur o las de América Latina. Y que sean variadas tampoco debe sorprender. Ya que tienen a veces raíces políticas, otras económicas, y muchas veces las dos al mismo tiempo.

Pero la flexibilidad para que países miembros pudieran encarar distintas modalidades de acuerdos comerciales preferenciales con otros países sería solo uno de los aspectos del funcionamiento del Mercosur que requiere atención prioritaria. Las deficiencias metodológicas pueden ser resueltas con modificaciones a las reglas y disciplinas comunes pactadas, incluyendo, si fuere necesario, las del propio pacto constitutivo.

En la perspectiva de lo antes esbozado, cobra toda la importancia que tiene en un proceso de integración como el del Mercosur el buen diagnóstico que se pueda realizar sobre cuáles son sus dificultades prácticas para navegar un mundo en continuo proceso de cambio. Es un diagnóstico que requiere tener en cuenta tanto la perspectiva nacional de cada uno de los países que participan del proceso como la perspectiva común entendida desde el propio proceso de integración, en este caso, desde el Mercosur.

Asumiendo que un diagnóstico fuere correcto, no sería por cierto ello suficiente. Lo que realmente se requiere para encarar crisis metodológicas en un proceso de integración, sobre todo si tienen potencial para derivar en crisis existenciales, son mecanismos eficaces de concertación de intereses nacionales en función de los percibidos como comunes.

Resulta oportuno entonces destacar tres cuestiones que pueden ser relevantes para modernizar el Mercosur y restablecerle un grado aceptable de credibilidad y de eficacia. Son en las realidades cuestiones directamente dependientes de factores humanos.

Una primera cuestión se refiere a las metodologías de apertura de los respectivos mercados con su incidencia en las negociaciones comerciales internacionales. La segunda es la metodología institucional –incluyendo la capacidad para ejercer la necesaria función de concertación de los intereses nacionales– que se aplica para la adopción de decisiones conjuntas, que también

inciden en el desarrollo de la agenda de negociaciones comerciales con otros países. Y la tercera es la metodología que se emplea para asegurar que el proceso de integración esté basado y, por ende, orientado en reglas de juego comunes.

Por cierto que hay otras cuestiones relevantes a abordar. Pero las tres mencionadas son las que, tras casi treinta años de desarrollo del Mercosur, parecería conveniente tener presente, especialmente en las conversaciones al más alto nivel político.

Pero sobre todo requiere de voluntad social y de capacidad para generar “solidaridades de hecho”. Voluntad social de los distintos sectores de una sociedad, especialmente de los mayoritarios. Sea ello por convicción o por falta de opciones razonables. Y “solidaridades de hecho” en el sentido planteado en su momento por Jean Monnet –uno de los padres fundadores del proceso de integración europea–, referido a la generación de factores que tornen costoso el intentar desatar vínculos generados por la realidad del trabajo conjunto entre un grupo de países.

III. Preguntas relevantes para una reflexión sobre el futuro del Mercosur

Para concluir, cabe formular algunas preguntas que requieren ser respondidas para reflexionar sobre el futuro del Mercosur.

Entre otras, ellas pueden ser:

1) Trabajar juntos es un desafío para países de la región latinoamericana que se ha acrecentado por la experiencia acumulada en el período de la pandemia de COVID-19. En un mundo más poblado y conectado, la Argentina y los países de la región estarían en condiciones de desarrollar, en base a la experiencia acumulada y a sus ventajas competitivas, estrategias de alianzas múltiples con todos los países del mundo, especialmente con aquellos con los cuales se comparten intereses concretos. ¿Es tan así? Y, en tal caso, ¿cuáles serían los pasos a dar que permitirían tener una participación más activa y eficaz en el desarrollo de un comercio mundial funcional a sus necesidades e intereses? ¿Qué aportes podríamos hacer para acrecentar la solidaridad y la eficacia en el funcionamiento de los acuerdos comerciales de alcance global y en especial de la OMC? La OMC está en crisis, entre

otros factores, por la situación que atraviesa su mecanismo de solución de controversias. ¿En qué forma y con qué propuestas los países de la región miembros de la OMC podrían contribuir a acrecentar la efectividad y la eficacia del sistema multilateral de comercio mundial?

2) El regionalismo es visualizado en el plano comercial y del desarrollo económico como un complemento del multilateralismo comercial global, y también como resultado de esfuerzos entre países de una región para adelantar procesos que sean convergentes con el fenómeno global. ¿Es esta una visión realista sobre la integración regional? Si lo fuere, ¿cómo tornarla efectiva? ¿Cómo lograr una articulación eficaz de los distintos procesos de integración latinoamericana, con una estrategia de “convergencia en la diversidad”, que tome en cuenta diferentes realidades, visiones e intereses que se observan entre los países de la región? ¿Qué papel pueden desempeñar al respecto los organismos de alcance regional existentes, tales como, entre otros, la ALADI, el SELA y la CELAC?

3) Tanto desde el punto de vista de la organización de la producción y del comercio (cadenas regionales de valor y también las globales), como desde el del fortalecimiento de los espacios institucionales de negociación comercial, existiría cierto consenso respecto a que en el escenario post COVID-19, lo “regional” tenderá a profundizarse. ¿Es esta una visión realista? Si lo fuere, ¿cuáles son los pasos que habría que dar para fortalecer, tanto desde un punto de vista existencial (por qué trabajar juntos) como metodológico (cómo trabajar juntos), los procesos de integración regional en América Latina, en una forma compatible con las reglas de juego del sistema multilateral del comercio global, especialmente del artículo XXIV del GATT OMC y de la Cláusula de Habilitación de la OMC?

4) ¿Cómo acentuar los necesarios esfuerzos para el desarrollo de la conectividad física entre los países de la región y de cada una de sus subregiones, especialmente en función de las estrategias de conexión de los diferentes mercados nacionales y de sus respectivos sistemas productivos? ¿Qué papel pueden seguir desempeñando los organismos de financiamiento internacional en los que participan los países latinoamericanos?

5) Una estrategia de inserción activa en el sistema comercial internacional requiere de un diagnóstico permanentemente actualizado de factores que permiten anticipar cambios que puedan ser significativos, tanto en el plano global como en los múltiples y diversos planos regionales. ¿Cómo podría desarrollarse una cooperación más eficiente entre las instituciones que en la región están en condiciones de ofrecer tales diagnósticos? ¿Qué papel pueden desempeñar los diferentes espacios de pensamiento orientado a la acción?

El futuro del Mercosur: un instrumento para la inserción internacional

Martín Piñeiro

1. Introducción

El Mercosur está pasando por un momento de grandes dificultades. Discrepancias entre los cuatro países fundadores, especialmente en relación al nivel del Arancel Externo Común (AEC) y al grado de apertura comercial del Bloque, se han agravado recientemente y han puesto en peligro la propia supervivencia del Acuerdo en su estructura actual. Esto es un llamado de atención porque, desde una mirada más amplia e histórica, la preservación, y más aún el fortalecimiento del Mercosur, debería ser un objetivo estratégico de la máxima importancia. El futuro del Mercosur no puede ser otro que su fortalecimiento como mecanismo de diálogo y construcción de lazos culturales, económicos y políticos entre cuatro países que están indisolublemente unidos por su geografía y por su historia.

Si bien las divergencias mencionadas han estado presentes desde hace un tiempo, ahora se ven exacerbadas como consecuencia de los cambios estructurales que están ocurriendo en las economías de cada uno de los cuatro países, en los cuales el sector agroindustrial está consolidando una nueva importancia económica y política.

En relación a este tema es importante recordar que durante los primeros años del Mercosur, los cuatro países, con la parcial excepción de Paraguay, tenían una estrategia de desarrollo que privilegiaba la sustitución de importaciones de origen industrial. Por lo tanto la constitución del Mercosur fue, especialmente para Argentina y Brasil, una oportunidad para aprovechar la protección arancelaria, dada por un AEC alto, y para aumentar el intercambio comercial bilateral de productos industriales que tenían poca competitividad en el mercado internacional. El resultado fue un importante aumento del intercambio comercial al interior del Mercosur, especialmente entre Brasil y Argentina.

Esta situación ha ido cambiando a lo largo de los años. Por un lado, las posibilidades de aumentar el intercambio de productos industriales se fue agotando, especialmente en ausencia de una integración productiva más intensa y la construcción de cadenas regionales de valor. Por el otro, en las últimas dos décadas los cuatro países tuvieron una extraordinaria modernización y expansión productiva del sector agroindustrial, que es el sector más competitivo en las cuatro economías y consecuentemente, el principal componente del comercio internacional de la región. Esta creciente especialización productiva en el sector agroindustrial ha sido similar en los cuatro países, especialmente en términos de los principales productos de exportación, y por lo tanto no ha generado una mayor complementariedad económica como base para expandir el comercio intrarregional alimentario.

Este proceso de transformación económica ha sido acompañado por cambios en la estructura social y política. Los sectores agrarios han adquirido una mayor importancia y centralidad económica y, por lo tanto, también una mayor capacidad organizativa y poder político.

Esta nueva situación ha comenzado a manifestarse en la economía política y consecuentemente en las estrategias de desarrollo que proponen y defienden los sectores más representativos de la sociedad. En Uruguay, Paraguay y Brasil, estas posturas están siendo adoptadas por los gobiernos de cada uno de los tres países. En estas nuevas visiones estratégicas, la necesidad y la oportunidad para una mayor apertura comercial y una más agresiva y profunda inserción internacional se hacen evidentes. La primera como medio de aumentar la competitividad sistémica de la economía. La segunda, para aumentar las exportaciones, aprovechando la competitividad del sector agroindustrial y de otros sectores económicos vinculados a ella. La Argentina es una excepción en relación a esta nueva visión sobre las estrategias de desarrollo porque la nueva realidad económica no tiene aún un correlato político similar al que hay en los otros tres países.

Estas transformaciones económicas y estructurales han profundizado las diferencias que existen entre los cuatro países en torno a su visión sobre la estrategia de desarrollo más conveniente y dentro de ella la preeminencia que

deben tener las exportaciones agroindustriales. Estas diferencias estructurales se han expresado a través de los dos temas concretos que están en discusión al interior del Mercosur: el nivel del AEC y el grado de apertura comercial. Sin embargo, no debe perderse de vista que las diferencias surgen de divergencias más estructurales que están vinculadas a las visiones y estrategias de desarrollo que estos países están tratando de implementar.

La manera más efectiva y natural de resolver estos disensos y mantener la cohesión del Mercosur sería progresar con un amplio y agresivo programa de negociaciones y acuerdos comerciales que sea consistente con los intereses globales y de largo plazo de los cuatro países miembros. Progresar en acuerdos comerciales tendría como resultado por un lado una reducción selectiva del AEC, y por el otro nuevas ventajas comerciales relacionadas a los intereses ofensivos de los cuatro países. Esto último tendría que resultar en un aumento de las oportunidades para las exportaciones de la región. Es decir, resolvería indirectamente los dos temas que están en el centro de las disidencias actuales de los cuatro países (Piñeiro, 2021).

Sin embargo, a nuestro juicio, el futuro del Mercosur, es decir adoptando una mirada de largo plazo, requiere que los gobiernos de los cuatro países acuerden una mirada coincidente sobre dos temas principales: a) la definición y la adopción de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que incluya una clara definición de los objetivos y los alcances de la inserción internacional deseada, y b) una clara definición del papel del Mercosur como instrumento central para la implementación de dicha inserción internacional de la región.

2. El Mercosur en el mundo: oportunidades y fortalezas para su inserción internacional

Un programa agresivo y de largo plazo que impulse las negociaciones y acuerdos comerciales del Mercosur con terceros países sería coherente con los objetivos e intenciones que motivaron su creación: el Mercosur como instrumento central para la proyección comercial de la región al mundo. Es decir, uno de los objetivos centrales de la constitución del Mercosur fue que este fuera una plataforma para facilitar e impulsar las exportaciones de los cuatro países.

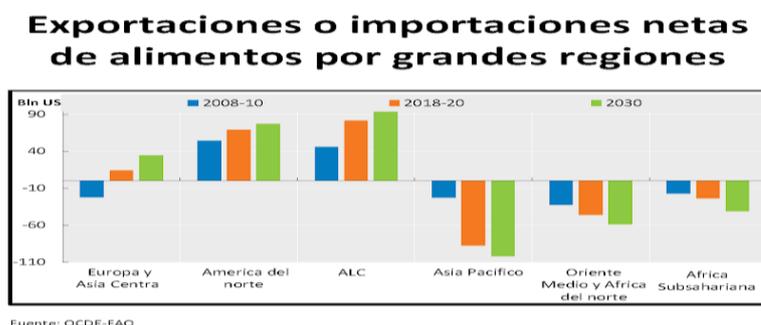
En este sentido es importante enfatizar que, tal como lo señalan Schenoni y Malamud, la región, y más aún, cada uno de los países tomados individualmente, es poco significativa a nivel global y por lo tanto débil en términos de su capacidad para negociar acuerdos comerciales internacionales (Schenoni y Malamud, 2021).

Si bien esto es cierto en un sentido general, es posible argumentar que la región tiene dos fortalezas importantes que pueden ser la base para la construcción de una nueva relevancia mundial:

a) Ser el custodio de una dotación de recursos naturales muy significativa a nivel global y por lo tanto ser una región importante para la sustentabilidad ambiental global. Esta importancia se basa en tener una dotación de recursos naturales que incluye el 31 % del agua dulce, el 50 % de la biodiversidad y el 57 % de los bosques primarios del mundo.

b) Ser la principal región exportadora neta de alimentos al mundo contribuyendo significativamente a la seguridad alimentaria global. Tal como surge del gráfico 1, alrededor de la mitad de las exportaciones netas de alimentos a nivel mundial provienen de América Latina y el Caribe, siendo el Mercosur el principal origen de dichas exportaciones.

Gráfico 1



Si además se suman las exportaciones provenientes de América del Norte, entre las dos regiones se origina cerca del 90 % de todas las exportaciones netas globales.

Por otra parte y mirando al futuro, el papel de la región será cada vez más importante como consecuencia de los procesos de adopción tecnológica y reformas organizativas que le dan una muy significativa competitividad internacional. Una prueba de ello es que la producción agroindustrial de los cuatro países se ha expandido y complejizado notablemente durante las últimas dos décadas logrando altas tasas de crecimiento durante el periodo 2000-2020.

El hecho económico más importante que explica este crecimiento de la producción ha sido la rápida adopción tecnológica, la consecuente transformación productiva y la construcción de una vasta red de sectores productivos articulados a la producción agroindustrial. Esto incluye las industrias de transformación, que son propias del sistema alimentario (extracción de aceite, azúcar, lácteos, biocombustibles, alimentos procesados, etc.), las industrias productoras de insumos (maquinaria agrícola, automotores especializados, fertilizantes, inoculantes, productos veterinarios, etc.) y más recientemente a los servicios y a las industrias que crean intangibles tales como la genética, la información y la digitalización. Esta compleja red de producciones articuladas y entrelazadas es altamente eficiente y competitiva y representa un porcentaje importante del PBI y de las exportaciones en los cuatro países (Bisang et al, 2009 y Elizondo, 2021).

Esta preeminencia exportadora, que podría potenciarse y expandirse promoviendo mayores exportaciones de todos los sectores que están asociados en red a la agroindustria podría ser, no solo un eje central de las estrategias de desarrollo de los cuatro países, sino también el elemento central de una política exportadora y de inserción internacional. Una estrategia que estaría apoyada en las dos grandes fortalezas que tiene la región y que podrían ser la fuente potencial de una cierta preeminencia internacional basada en las contribuciones de la región al mundo. La comunidad internacional necesita que la región cuide y preserve sus recursos naturales, que son también un patrimonio de la humanidad, y también necesita que el Mercosur potencie al máximo su capacidad para producir los

alimentos necesarios para contribuir a la seguridad alimentaria global (Piñeiro, 2021).

3. Algunos elementos a tomar en cuenta en la construcción de una estrategia de inserción internacional

Si los países fundadores del Mercosur acordaran una estrategia de inserción internacional apoyada en la extensa red de sectores productivos liderados por la agroindustria y sus enormes ventajas competitivas, sería necesario evaluar cuál sería el camino más adecuado para lograr un programa de negociaciones comerciales exitoso en el largo plazo. Es decir, un camino que tome en cuenta las oportunidades reales, los intereses comerciales y las realidades geopolíticas que surgen de las rápidas y complejas transformaciones mundiales.

3.1. Los intereses comerciales

Los cuatro países han tenido a lo largo de la historia estrategias comerciales dominadas por dos preocupaciones centrales. Por un lado, promover sus intereses ofensivos vinculados principalmente al sector agroindustrial que ha construido ventajas competitivas internacionales muy significativas, y por el otro proteger sus intereses defensivos vinculados a los sectores industriales que crecieron al amparo de las políticas asociadas a la sustitución de importaciones de origen industrial. Sin embargo, en este equilibrio intersectorial, la región y especialmente Argentina y Brasil han privilegiado los intereses defensivos vinculados a la industria manufacturera. Esta postura frente a las negociaciones internacionales permitió ciertas coincidencias básicas entre los cuatro países, y especialmente Argentina y Brasil, quienes apoyados en su mayor dimensión económica, orientaron las posturas del Mercosur en relación a las negociaciones comerciales. Una convivencia difícil pero que fue sostenible durante muchos años.

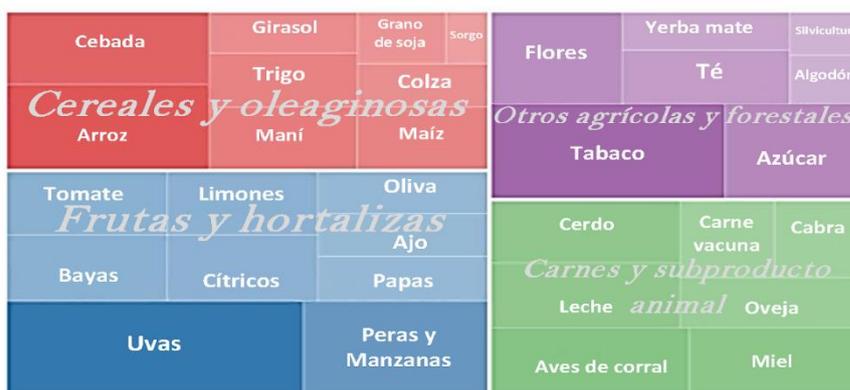
Tal como se argumentó en la sección anterior, los progresivos cambios en las estructuras productivas y el poder relativo de los distintos sectores económicos en los cuatro países, pero especialmente en Brasil, están resultando en modificaciones

sustantivas en las posturas negociadoras en todos los países miembros del Mercosur con la excepción de Argentina. Es decir, los intereses ofensivos vinculados a las expectativas de aumentar las exportaciones originadas en una amplia red liderada por la producción agroindustrial tienen una mayor prioridad en los posicionamientos de Uruguay, Paraguay y más recientemente en Brasil.

Es posible que las dificultades macroeconómicas que vive la Argentina y el enorme potencial de su sector agroindustrial, probablemente el más competitivo de la región, resulte en modificaciones en las políticas comerciales y productivas similares a las que han ocurrido en los otros tres países. Si esta tendencia se concretara, el Mercosur estaría en condiciones para definir e implementar un programa de negociaciones comerciales que privilegie los intereses ofensivos de los cuatro países. Estas negociaciones son especialmente importantes para lograr un mejor acceso a los mercados de los productos agroalimentarios que, en general, tienen altos niveles de protección arancelaria (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Productos agroalimentarios afectados por aranceles altos para las exportaciones de los países de ALC



Fuente: Piñeiro, Campos y Piñeiro 2001

Por otra parte, las nuevas preocupaciones vinculadas al medio ambiente, a la inocuidad de los alimentos y a los aspectos nutricionales vinculados a la salud

humana derivarán progresivamente en el establecimiento de estándares internacionales que impondrán nuevas restricciones al comercio. Estos temas deberán ser incorporados a los acuerdos comerciales.

Una evolución del Mercosur en la dirección de progresar en acuerdos comerciales orientados por sus intereses ofensivos daría también un lineamiento claro y potente en dos direcciones:

Por un lado, daría criterios claros y convincentes en la selección de los socios comerciales dando una clara prioridad a los países que son importantes importadores netos de alimentos y por lo tanto mercados de gran importancia para las exportaciones de la región. Asia y muy especialmente China, los países del Medio Oriente y norte de África surgen como los candidatos naturales.

Por otro lado, expondría la importancia de buscar una mayor coordinación con otros países con intereses coincidentes (*think alike*) para actuar de manera coordinada en los organismos internacionales y muy especialmente en la OMC. Dos ejemplos surgen con claridad: a) la antigua experiencia del Grupo Cairns es un ejemplo de una alianza estratégica con países que tienen intereses similares. La depuración y reorganización del grupo podría ser un objetivo a tener en cuenta, y b) en el ámbito de la producción y exportación de productos agroalimentarios el Mercosur tiene intereses comunes con los EE.UU. y Canadá. Una expresión de esto fue el posicionamiento conjunto del hemisferio americano en ocasión de la Precumbre en Roma y la Cumbre en Nueva York sobre los Sistemas Alimentarios organizadas por las Naciones Unidas (IICA, 2021).

3.2. La geopolítica de los alimentos

Si bien los intereses comerciales son un criterio fundamental para definir un programa de negociaciones comerciales del Mercosur, las consideraciones geopolíticas son, crecientemente, un elemento a tomar cuidadosamente en cuenta.

El dominio que los EE.UU., y más en general la Alianza Atlántica, ha tenido en el ámbito internacional con posterioridad a la terminación de la Segunda Guerra Mundial ha comenzado a debilitarse. Esto es especialmente manifiesto frente al

nuevo poderío económico y comercial de China y progresivamente de toda Asia. Un poderío construido en base al crecimiento poblacional, la expansión económica y la creciente participación de países de Asia, con China e India liderando el proceso, sobre las tecnologías de las comunicaciones y la digitalización, entre otras.

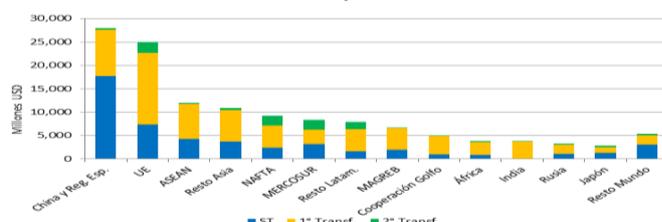
La emergencia de un mundo multipolar con dos polos dominantes, EE.UU. y China, con fuertes lazos comerciales pero con una creciente competencia en el ámbito tecnológico, y más recientemente en el ámbito militar, genera ámbitos de influencia que podrían restringir la independencia y la libertad de movimiento de países periféricos.

Por otra parte, en el ámbito más limitado y circunscripto de los alimentos es posible definir un ámbito o contexto más limitado de la geopolítica de los alimentos (Piñeiro y Valles, 2021). Esta geopolítica de los alimentos está enmarcada por dos pilares fundamentales. Por un lado la creciente relocalización geográfica tanto de las exportaciones como de las importaciones de alimentos, y por el otro el marco institucional que rige el comercio internacional de alimentos, representado tanto por el marco jurídico de la OMC como por la multitud de acuerdos comerciales que están vigentes hoy en el mundo.

Para analizar estos temas es importante observar cómo se han ordenado los principales flujos comerciales vinculados a las exportaciones agroindustriales. El gráfico 3 presenta los principales destinos de las exportaciones agroindustriales del Mercosur discriminadas por el grado de transformación de dichas exportaciones.

Gráfico 3

Exportaciones agroindustriales del MERCOSUR a distintos bloques económicos. Año 2016, en USD



Fuente: Elaboración Pablo Elverdin en base a Comtrade e ITC.

Un análisis del gráfico 3 sugiere algunas observaciones importantes: a) Asia en general, y China en particular, se han convertido en los principales destinos de las exportaciones agroindustriales del Mercosur, situación que, según las proyecciones existentes, aumentará en el futuro; b) la UE es el segundo destino en importancia y las exportaciones tienen el mayor grado de transformación. Esto ilustra la importancia del Acuerdo UE/Mercosur cuya firma está actualmente en un proceso institucional complejo; c) el Asia representa casi el 40 % de las exportaciones netas totales del Mercosur y casi la mitad si no se toma en cuenta a la UE; y d) el Mercosur es la principal región exportadora neta de alimentos.

Esta relación comercial del Mercosur con Asia, en general, pero más especialmente con China, genera una dependencia mutua. Por un lado, para el Mercosur, las exportaciones agroindustriales son un componente importante de las exportaciones totales y del PBI y, por lo tanto, exportar a precios razonables y en condiciones comerciales adecuadas es un elemento importante para su estabilidad macroeconómica y sus posibilidades de crecimiento económico. Por otro lado, para los importadores netos, el acceso a los alimentos a través de las importaciones es un componente importante de la seguridad nacional. Esta situación crea tanto un interés recíproco sobre estas necesidades mutuas como una dependencia económica entre ambas regiones a través del comercio agropecuario que se ha establecido entre ambas.

Por otra parte, y visto desde el Mercosur, esta creciente concentración de las exportaciones en unos pocos destinos crea una dependencia comercial y una vulnerabilidad económica que no puede ignorarse. Más aún frente a las crecientes tensiones diplomáticas que se están generando entre China y países de Occidente.

Una pregunta importante que es necesario analizar se refiere a los potenciales condicionamientos que la actual geopolítica de los alimentos puede imponer sobre un programa de inserción internacional y acuerdos comerciales que privilegien los intereses ofensivos vinculados al sector agroindustrial. Es decir, ¿puede el Mercosur avanzar en una relación comercial que privilegie las relaciones comerciales con unos pocos países de Asia en general y con China en particular?

La reciente experiencia de Australia es un dato a tomar en cuenta. La represalia comercial y económica que China le aplicó a Australia en respuesta a diferencias políticas originadas en una investigación sobre el origen del COVID-19 fue inusual, desproporcionada y aleccionadora. A su vez, generaron reacciones por parte de Australia y sus aliados tradicionales, también sorprendentes e inesperadas, como fue la creación del AUKUS. En este marco de tensiones y alianzas políticas es razonable preguntarse cuál es el margen de maniobra que los países periféricos tienen en relación a acuerdos y alianzas comerciales y cuál es la respuesta adecuada para el Mercosur en particular.

Esta situación fortalece la importancia del Mercosur como instrumento de proyección internacional y como instrumento para ejercer el poder de negociación que le da la magnitud de sus exportaciones de alimentos. El Mercosur, actuando de manera unificada, es un proveedor de alimentos indispensable para los grandes importadores netos como China. Esta capacidad de negociación no la tienen cada uno de los países tomados individualmente, ni siquiera Brasil.

4. Algunas reflexiones finales

El Mercosur ha sido, en sus 30 años de vida, una experiencia exitosa. Fue útil en términos de sus objetivos políticos iniciales vinculados a cuestiones militares y nucleares, contribuyó a aumentar, en una primera etapa, el comercio intrarregional y facilitó la convivencia de cuatro países que son vecinos y comparten una historia común. Sin embargo, los profundos cambios económicos a nivel regional y global, incluyendo los cambios en la estructura productiva y el aumento en la importancia de los servicios y de los intangibles en el comercio y el surgimiento de nuevas condiciones geopolíticas, hacen necesaria una profunda revisión de los objetivos y funcionamiento del Mercosur (Elizondo, 2021).

Su existencia es necesaria, más aún ahora, en un mundo más convulsionado y tal vez más conflictivo. Un Mercosur fortalecido y adaptado a las nuevas condiciones regionales e internacionales es un instrumento central que facilita y empodera a la región para lograr una provechosa inserción internacional. Para progresar en esta dirección, un primer paso fundamental es lograr una mayor

integración productiva y empresarial entre los cuatro países. Para ello la convergencia regulatoria, la facilitación del comercio, la integración de las actividades de investigación, el desarrollo armonizado de los sistemas legales relacionados con la propiedad intelectual y las inversiones transnacionales de carácter regional, son áreas en las cuales es necesario trabajar intensamente en forma conjunta.

Bibliografía

Bisang, Roberto; G. Anlló y M. Campi. Cambio de paradigma, revolución biológica y realidad local. La agricultura argentina del siglo XXI. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, 2009.

Elizondo, Marcelo. El MERCOSUR y sus agronegocios frente a los desafíos de la tercera década del Siglo XXI. Noviembre, 2021. www.grupogpps.org

Elverdin, Pablo. Reporte de Comercio Exterior del MERCOSUR: un análisis de las exportaciones agroindustriales por nivel de transformación. GPS. Junio, 2017. www.grupogpps.org

IICA. Principales mensajes en camino a la Cumbre de la Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, desde la perspectiva de las Américas. Rev.1 IICA/CE/Doc719 (21).

Piñeiro, Martín. La flexibilización del MERCOSUR: Reflexiones sobre su conveniencia y oportunidad. CARI Documento de Trabajo 107, 2021.

Piñeiro, M y G. Valles, Coordinadores. La Geopolítica de los Alimentos. Editorial Teseo, Buenos Aires, 2020.

Piñeiro, M; C. Luiselli, A. Ramos y E. Trigo. El Sistema Alimentario Global. Editorial Teseo, Buenos Aires, 2021.

Piñeiro, V; A. Campos y M. Piñeiro, editores. The road to the WTO twelve Ministerial Conference of the WTO: A Latin American and Caribbean perspective. IICA, IFPRI, GPS, INAI y Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2021.

Schenoni, L. y A. Malamud. Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. Nueva Sociedad NUSO No 291. Enero, 2021.

El proceso de integración económica del Mercosur: lineamientos y perspectivas en el comercio internacional

Pablo Bertin

El Mercado Común del Sur fue uno de los procesos de integración económica más ambicioso dentro de la región de América Latina en la década de 1990. El establecimiento de un bloque de integración que pusiera de manifiesto la intención de liberalizar los bienes y servicios entre sus economías, construir una política comercial externa común, liberalizar la circulación de los factores productivos y coordinar sus políticas macroeconómicas, obligaba a una estrategia de armonización productiva y comercial entre los países en el largo plazo. Si bien Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay profundizaron sus lazos económicos y comerciales en los primeros años, las transformaciones regionales y mundiales hicieron que los incentivos de los países del bloque mutaran. En este sentido, el presente trabajo muestra los patrones de comercio del Mercosur (entre los países miembros y también con sus socios comerciales) y la estructura arancelaria desde su creación hasta la actualidad. A partir de este análisis, se desprenden algunas reflexiones con respecto a los desafíos que enfrenta el bloque para potenciar su política comercial y la integración económica del mismo.

El Mercosur, patrones comerciales y su estructura arancelaria común

A partir del Tratado de Asunción firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se crea el Mercosur¹. Este tratado dio el punto de partida para conformar un mercado común entre estos países a partir de 1994. En el periodo entre el Tratado de Asunción y la fecha para conformar un mercado único común

¹ Resulta relevante mencionar que el acercamiento entre los gobiernos de Argentina y Brasil anterior al acuerdo del Mercosur para coordinar y afianzar las políticas de seguridad nacional entre los países fue sumamente importante para avanzar en la profundización de los lazos económicos y comerciales entre ellos.

(denominado *período de transición*), los países miembros del bloque debían armonizar no solo las desgravaciones arancelarias entre ellos sino también negociar cuáles iban a ser los aranceles que se iban a imponer a terceros países de manera conjunta, generando una unión aduanera. A su vez, si se toma la taxonomía de integración clásica o siguiendo el proceso de integración económica “a la europea”, estos países proponen un mercado común en donde se debían coordinar las políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales como así también la liberalización de los factores productivos (trabajo y capital) entre los miembros. Al 31 de diciembre de 1994 se llegó a una desgravación del 85 % del universo arancelario entre los miembros y a la conformación de una unión aduanera imperfecta debido a que todos los países presentaron lista de excepciones para poder importar productos de terceros países con un arancel diferenciado, debido a la relevancia de estos productos dentro de su estructura productiva. En este sentido, lo que quedó sin coordinar entre los miembros del bloque fue principalmente la política macroeconómica y la liberalización de los factores productivos para poder conformar el mercado común que se planteó en el Tratado de Asunción.

Al día de hoy, el Mercosur se encuentra con la misma estructura de integración económica, teniendo un área de libre comercio entre sus miembros y un arancel externo común para la entrada de bienes y/o servicios con terceros países con los que no se haya alcanzado un acuerdo de libre comercio o algún tipo de acuerdo preferencial. En este sentido, el motivo de este trabajo es analizar lo sucedido con los flujos de comercio de los países miembros desde la creación y puesta en marcha de la unión aduanera hasta la actualidad. Para poder observar de manera general y no particular su comportamiento, el análisis no solo se determina entre el comercio entre estos países, sino también con sus principales socios comerciales. En base a este desarrollo, se intenta analizar qué tipo de inserción en el comercio internacional tuvieron y/o mantienen estos países en términos sectoriales y con los países del resto del mundo. A su vez, dado que existe una unión aduanera imperfecta entre los miembros, se analiza la estructura arancelaria y el uso de las excepciones que presentaron los países para modificar de manera transitoria su estructura en los últimos años.

Patrones de comercio en el Mercosur

El Mercosur es una de las regiones que se caracterizan por sus cambios en el comercio intrarregional a lo largo de su historia. Si consideramos como punto de partida el Tratado de Ouro Preto, otros bloques de integración como ASEAN, NAFTA y la Unión Europea mantuvieron los flujos intrarregionales alrededor del 21 %, 42 % y 62 % respectivamente del total comercializado, mientras que el Mercosur disminuyó en casi todos los años su comercio intrarregional, ubicándose en promedio para el mismo periodo en el 17 %. Como se observa en el gráfico 1, el comercio intrarregional tuvo su mayor esplendor a mediados de la década de 1990, a inicios de su creación². En este sentido, el comercio intrarregional tuvo un pico del 23 % dentro del total comercializado en el año 1996. A partir de ese año, la tendencia del comercio intrarregional es decreciente hasta 2020, llegando a un poco más del 11 % en este último año. Dentro del periodo considerado, resulta necesario resaltar la caída que sufre el comercio intrarregional a partir de finales de la década de 1990 y principios de los 2000, periodo en el cual Brasil sufre una crisis económica y devalúa su moneda arrastrado por la depreciación de las monedas de países del Asia producto de la crisis económica de los tigres asiáticos³. Si bien la crisis en el este y sudeste de Asia no está directamente relacionada con la caída de los flujos intrarregionales, el movimiento de flujos de capitales y las nuevas medidas adoptadas en ese entonces incidieron negativamente en la región latinoamericana (Cepal, 1998). A su vez, Argentina y Uruguay sufren profundas recesiones a inicios de la década del 2000. A partir de este periodo, el comercio intrarregional no volvió a retomar los valores que se tuvieron en los primeros años

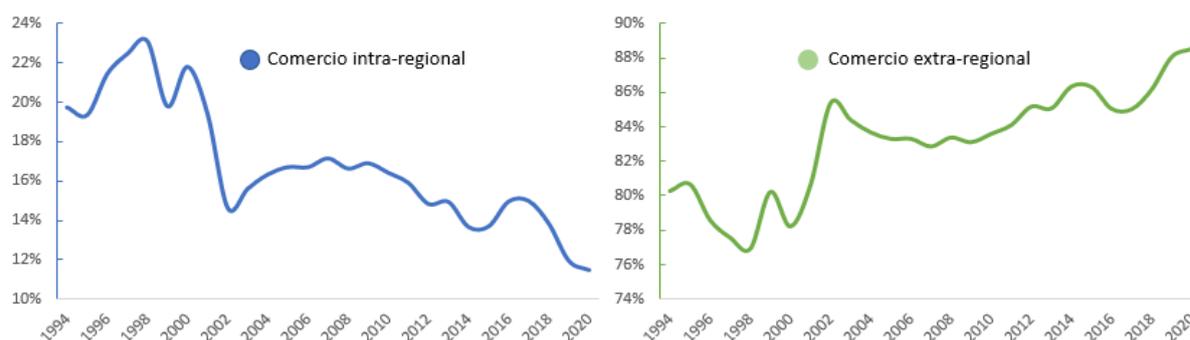
² El comercio intrarregional se mide a partir de la participación de las exportaciones e importaciones que los países miembros destinan hacia dentro del bloque.

³ La crisis de los tigres asiáticos comienza con la devaluación del baht tailandés para mantener su valor con respecto al dólar estadounidense. En este sentido, países del sudeste de Asia tales como Malasia, Indonesia y Filipinas modificaron sus tipos de cambio producto de la decisión de Tailandia para no perder competitividad en sus monedas con respecto al dólar estadounidense. Esto llevó a que las valuaciones de sus deudas externas en dólares se vieran directamente afectadas, alterando y provocando un colapso en la deuda privada y una caída en los activos y bolsas bursátiles de la región. Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong también se vieron seriamente perjudicados por el aumento de la deuda externa en términos del producto bruto interno.

de la creación del Mercosur y su participación osciló entre 16 % (máximo alcanzado en 2011) y 11 % (valor mínimo en el 2020⁴).

Por otro lado, el comercio extrarregional es la otra cara de la moneda para observar qué sucedió con los flujos de comercio del Mercosur. En este sentido, la participación de las exportaciones y las importaciones con los socios del resto del mundo creció a lo largo del periodo considerado. Si se observan ambos gráficos, la tendencia del comercio extrarregional fue en sentido contrario al comercio intrarregional, lo que demuestra que los países del Mercosur incrementaron su comercio con el resto del mundo.

Gráfico 1: Comercio interregional y extrarregional del Mercosur en el periodo 1994-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos de WITS-COMTRADE.

El aumento de las exportaciones e importaciones con los países de Asia, principalmente con China e India, es sumamente significativo para explicar en parte hacia dónde se dirigieron los aumentos en el comercio extrarregional de los países miembros⁵. La expansión de la globalización producto de los cambios en la manera de producir a escala global permitió aumentar no solo el comercio de bienes sino también el comercio de servicios, amplificando las posibilidades de comerciar y

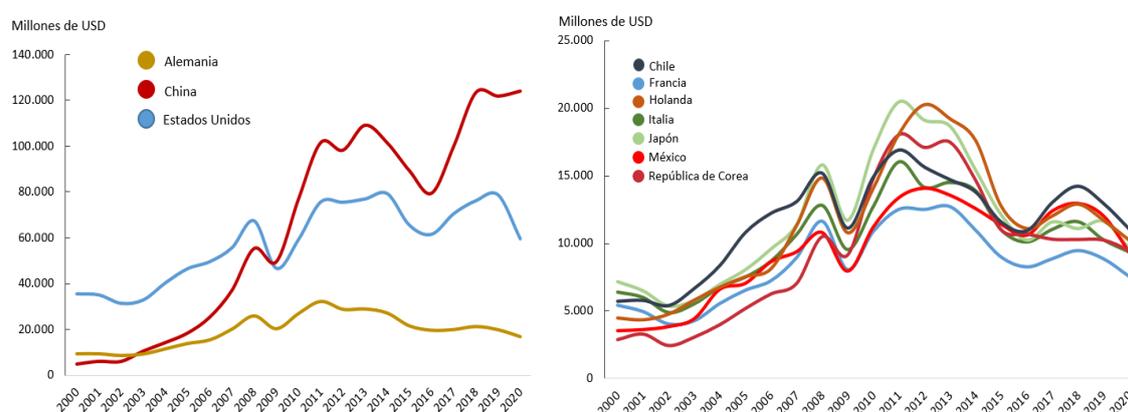
⁴ El 2020 es un año muy particular para el comercio internacional debido a la crisis pandémica ocurrida por el COVID-19. Los flujos de comercio a nivel internacionales cayeron un 9,2 % y la actividad económica a nivel mundial sufrió una enorme recesión del 5,2 % con respecto al 2019.

⁵ El comercio con China e India creció más de un 2400 % y 970 % desde el año 2000 hasta el 2020.

desfragmentar tareas dentro de un mismo proceso productivo entre distintos países (Kolodko, 2020).

Para analizar los aumentos del comercio extrarregional, en el gráfico 2 se presenta la evolución de los flujos de comercio desde el año 2000 con los principales socios comerciales⁶. Debido a las magnitudes del comercio con China, Estados Unidos y Alemania, siendo los principales socios comerciales del bloque, se muestra la evolución del total comerciado con estos países en el gráfico de la izquierda; mientras que en el gráfico de la derecha se encuentran el resto de los países que conforman el ranking de los 10 países con mayores flujos comerciales. Con respecto al comercio con China, la evolución es significativa en comparación con los demás socios a nivel bloque. El crecimiento en los primeros años de la década de los 2000 es exponencial, pasando de 4.832 millones de dólares a 36.980 millones de dólares en el 2007. Luego de este año se observa una caída de los flujos de comercio que no solamente se da con China sino a nivel general debido a la crisis financiera internacional ocurrida a partir del 2008, deprimiendo los niveles de actividad económica a nivel mundial y por ende, los flujos de comercio internacionales. Luego de la recesión global, el comercio con China vuelve a crecer exponencialmente hasta el 2013, teniendo una disminución desde el 2014 al 2017 pero que se recupera y alcanza su máximo en el 2020.

Gráfico 2: Principales socios del Mercosur en los últimos 20 años



Fuente: elaboración propia en base a datos de WITS-COMTRADE

⁶ Los flujos de comercio se componen por las exportaciones e importaciones con cada uno de los países que se observan.

Con respecto a los Estados Unidos, la evolución del comercio del Mercosur muestra una tendencia creciente pero menos llamativa que China. Estados Unidos en los primeros años de la década de los 2000 tenía una importancia sumamente relevante en los flujos de comercio para el bloque, ocupando el primer lugar como socio comercial y superando ampliamente el comercio con China. La superioridad de los valores comerciados entre el Mercosur y Estados Unidos llega hasta el año de la crisis financiera internacional. Posterior a estos años, la evolución del comercio con Estados Unidos se vio superada por el comercio con el gigante asiático, y a partir de 2018 muestra una disminución de los flujos comerciales del 78 %, profundizando su caída en el 2020, año en el cual comienza la pandemia producto del COVID-19. En el caso de Alemania, los flujos de comercio muestran un crecimiento hasta el año 2011, cambiando la tendencia posterior a este año. En el caso del resto de los socios que conforman el ranking 10, la tendencia es similar. Hay un aumento de los flujos de comercio hasta la crisis financiera internacional donde caen y luego se recuperan hasta el 2012 y 2013. Luego de estos años, los valores comienzan a decrecer teniendo un repunte en el año 2016 que se vuelve a contraer a partir del 2018 (con la excepción de Corea que se mantiene estable para estos años). El comercio con Japón y Holanda es el que más sufrió en los últimos años debido a una disminución en el comercio por más de USD 10.800 y USD 7.800 millones del 2011 al 2020 (una contracción del 47 % y 56 % respectivamente). Si bien Chile muestra las mismas fluctuaciones que el resto de los socios, el comercio con el país trasandino creció en los últimos años en términos relativos con el resto de los socios, así como también con México.

En este sentido, China tuvo un rol relevante en la comparación con otros socios dentro del comercio extrarregional por la magnitud de los valores observados, aun teniendo una enorme influencia los Estados Unidos y países de la Unión Europea. Con respecto a los países latinoamericanos, Chile y México muestran una mayor participación dentro de los principales socios del Mercosur desde 1994.

Para observar cómo se componen las exportaciones e importaciones intrarregionales para cada uno de los países miembros del Mercosur se presenta el

gráfico 3⁷. En el caso de Argentina se identifica que las principales actividades económicas se relacionan con *vehículos y químicos*, además de los *cultivos en general y refinados del petróleo*. El sector automotriz, tanto *vehículos* como *autopartes*, es relevante en las importaciones, principalmente provenientes de Brasil debido al acuerdo sectorial que tienen estos países para promover la producción e integración de este sector⁸. El sector químicos es otro que se destaca debido a que *productos químicos y sustancias químicas* se encuentran dentro de los principales sectores. Brasil presenta al sector de *vehículos automotores* como el principal dentro de su canasta importadora, al igual que Argentina. El segundo sector con mayor importancia es el de *cultivos en general*, el cual posee un mayor peso relativo que el sector importador de autopartes para la Argentina. A su vez, se observa que el sector automotriz y el químico también son relevantes dentro de la estructura exportadora intrarregional de Brasil y, a diferencia de Argentina, las *autopartes* se posicionan dentro de los principales sectores exportadores.

Con respecto a Uruguay y Paraguay, los valores exportados e importados son inferiores por el tamaño de su estructura productiva y comercial a diferencia de Argentina y Brasil. En el caso de Paraguay, las exportaciones de *energía eléctrica* fueron relevantes hacia los demás miembros del bloque, como así también *cultivos en general*. Por el lado de las importaciones, se presenta una estructura similar con respecto a los principales 5 sectores. Uruguay también presenta una estructura más homogénea en valores dentro de los principales sectores exportadores, siendo conformada por los sectores de *alimentos, lácteos, productos de molinería y químicos* (a diferencia de Argentina y Brasil, que el sector automotriz presenta mayores diferencias relativas en términos de valores con respecto a los otros sectores de la canasta exportadora). Dentro de la canasta importadora, *productos químicos y vehículos automotores* son los principales sectores involucrados.

⁷ Para tener una mayor amplitud en el análisis, se tomó el total comerciado entre estos países desde 1994 hasta 2020. La clasificación utilizada es el Clasificador Industrial Internacional Uniforme para el comercio internacional con un nivel de desagregación de 3 dígitos.

⁸ En el 2020 se actualizó la política automotriz común entre Argentina y Brasil estableciendo nuevos plazos de integración hasta el 2029 en términos de cuotas y cupos para el comercio de este sector entre ambos países.

Gráfico 3: Principales sectores en el comercio intrarregional por país miembro para el periodo 1994-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos de WITS-COMTRADE

La comparación de los sectores exportadores con respecto al resto del mundo se modifica sustancialmente si tomamos los primeros sectores, teniendo en cuenta los valores acumulados desde 1994 hasta 2020, según los datos procesados de World Integrated Trade Solution (WITS). Los cuatro países miembros presentan al sector de *producción y procesamiento de alimentos* y al sector *cultivos en general* dentro del primer y segundo puesto. En tercer lugar, Argentina presenta al sector de *extracción de petróleo crudo y gas natural* y Brasil a la extracción de *minerales de hierro*. Por el lado de las economías más pequeñas, Paraguay presenta al sector de *productos del cuero* y Uruguay a *productos lácteos*. Esto demuestra que el comercio intrarregional permitió diversificar la exportación de algunos sectores que no están representados en los primeros lugares dentro de las exportaciones sectoriales extrarregionales.

En general, el comercio dentro del bloque del Mercosur muestra claros patrones en algunos aspectos. El sector automotriz y el sector químico son relevantes para Argentina y Brasil dentro del comercio intrarregional, existiendo grandes diferencias en los valores comerciados con respecto a los demás sectores.

Por el lado de Uruguay, alimentos y lácteos se presentan como los principales sectores pero no existen grandes diferencias con el resto de los sectores en términos de valores, mientras que la exportación de energía eléctrica de Paraguay es relevante por los valores exportados acumulados desde 1994 al 2020.

El Arancel Externo Común del Mercosur

A partir del acuerdo firmado en Ouro Preto, el arancel externo común (AEC) acordado entre los países miembros entra en vigencia con un universo comprendido de 8.500 sobre 10.275 posiciones arancelarias en base a la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). Como se mencionó anteriormente, la unión aduanera conformada por este arancel común es imperfecta debido a las listas de excepciones que presentaron los países: Argentina y Brasil presentaron 232 excepciones, mientras que Uruguay y Paraguay presentaron 212 y 253 respectivamente. El universo de las excepciones se amplió a mediados de 1995 con 300 posiciones para Argentina, Brasil y Uruguay mientras que 399 fueron las posiciones concedidas a Paraguay. El régimen de adecuación planteado en el Tratado de Asunción permitía que los países presentaran estas listas para poder tener un mayor lapso de adecuación sectorial y organizar un cronograma de desgravación progresiva, lineal y automática de los productos presentados hacia el arancel externo común estipulado. Los bienes de capital, los bienes de informática y telecomunicaciones y el sector químico-petroquímico fueron los principales sectores a tratar dentro de las listas implementadas.

La estructura arancelaria común de la unión aduanera del Mercosur presenta diferencias notorias entre los distintos sectores productivos. La estructura arancelaria de los aranceles aplicados que en promedio tienen los países miembros, en base a los datos que se disponen en Market Access Map⁹, se encuentran alrededor del 10,6 %. El sector de *calzados, prendas de vestir y textiles* presentan los mayores aranceles aplicados con el 29,1 %, 27,3 % y 23,2 % dentro de la estructura arancelaria. Otros sectores en donde su incidencia radica en insumos necesarios no

⁹ Los aranceles que se analizan son los aranceles aplicados *nación más favorecida*. En este sentido, son los aranceles que se cobran a terceros países con los cuales no existe ningún tipo de acuerdo para otorgar algún tipo de preferencia comercial.

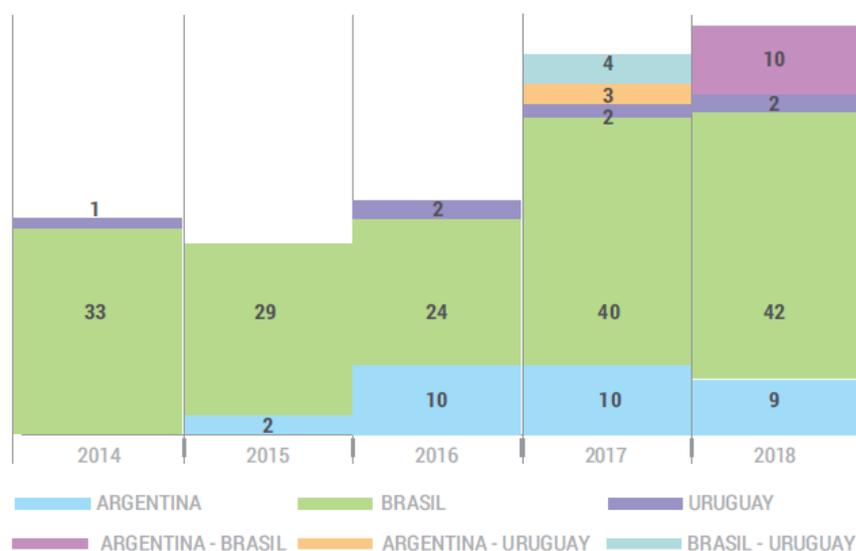
solo para la producción sino también para el consumo presentan aranceles externos por debajo del promedio mundial¹⁰, como es el caso de *cría de animales* (5,3 %), *fabricación de sustancias químicas básicas* (6,0 %) y *silvicultura y extracción de madera* (5,3 %). Por otro lado, sectores como *fabricación de productos de plásticos* (14,5 %), *fabricación de vehículos automotores* (18,5 %) y *elaboración de bebidas* presentan aranceles por encima de la estructura promedio general del AEC¹¹. Mientras que sectores tales como las *actividades de arquitectura e ingeniería y otras actividades técnicas* (4,0 %), *extracción de minerales de hierro* (2,0 %) y *generación, captación y distribución de energía eléctrica* (1,0 %) presentan aranceles por debajo del promedio.

En la actualidad, las listas con la cantidad de excepciones que tienen cada uno de los países disminuyeron pero aún no han llegado a una conversión plena para la unificación de una unión aduanera perfecta. Existen diversos argumentos para los cuales las fechas pactadas para la armonización total del AEC se fueron posponiendo, desde crisis económicas que afrontaron los países miembros a pedidos unilaterales de urgencia específica para un sector productivo en particular del país miembro que lo solicita (Ortiz, 2014). En este sentido, para presentar algunos mecanismos por los cuales los países pueden separarse de la armonización plena del AEC, en el gráfico 4 se presentan las Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario por Razones de Abastecimiento (Res. GMC 08/08) para tramitar excepciones transitorias al AEC. Brasil es el país que hizo más uso de este tipo de acciones en los últimos años.

¹⁰ Según el Banco Mundial, la tasa arancelaria promedio, nación más favorecida, se encuentra en 8,9% para el 2017.

¹¹ Al igual que los flujos de comercio, la información se presenta bajo la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) para homogeneizar el tratamiento y el análisis de los datos.

Gráfico 4: Cantidad de medidas relacionadas a excepciones transitorias de imposiciones arancelarias por debajo del AEC desde el 2014 al 2018



Fuente: Informe Mercosur. Banco Interamericano de Desarrollo (2018)

Dentro de las listas de excepciones y las diferencias arancelarias para terceros países, los principales rasgos distintivos son que Argentina y Brasil tienen aranceles mayores que Uruguay y Paraguay, principalmente en textiles, muebles y automotriz. En este sentido, los picos arancelarios a ciertos productos, restricciones como aranceles antidumping, sistema de preferencias y otros mecanismos comerciales pueden incidir sobre la flexibilidad que existe en el AEC de esta unión aduanera. En este sentido, cobran relevancia no solo las listas de excepciones sino también los regímenes especiales de comercio, los acuerdos preferenciales y/o acuerdos de complementación económica dentro de la ALADI, regímenes de derechos específicos, prácticas de defensa comercial, entre otros. Estos instrumentos dan lugar a que existan desvíos a nivel nacional del AEC y de la política comercial común del Mercosur. De hecho, el nivel de aplicación del AEC, si se toma en cuenta el bloque en su conjunto, no llega al 70 % siendo que el 32 % de las posiciones arancelarias del nomenclador común del Mercosur está exceptuado del AEC (BID, 2018). Esto muestra que la perforación del AEC sea de manera transitoria o permanente genera heterogeneidades en la política comercial externa común del bloque (Berlinsky, J. et al. 2005).

La imposición de aranceles comunes a terceros países (aunque sea de manera imperfecta) provee un mayor grado de coordinación de política comercial que el mero hecho de una zona de libre comercio. En ese sentido, y ante la armonización de las estructuras arancelarias de los países del Mercosur con una fuerte influencia de la estructura arancelaria de Brasil en sus orígenes (Berlinski, J. et al, 2005), los efectos de esta unión aduanera pueden analizarse y evaluarse bajo distintas perspectivas. Por el lado de la producción, los sectores que poseían un mayor arancel impuesto a productos que ingresan de terceros países cuentan con una mayor protección que el resto (como por ejemplo el caso del sector textil y automotriz) mientras que los consumidores pagan un mayor precio por estos bienes que pueden o no producirse al interior del bloque. En este sentido y dado que la evolución del comercio ha ido cambiando a lo largo de los años dentro del bloque, los países miembros tienen distintos incentivos en términos de la magnitud de la rebaja de estos tipos de aranceles a nivel sectorial según la productividad y competitividad que presentan para insertarse virtuosamente en otros mercados, como así también por la necesidad y/o el incentivo de adquirir estos bienes a un precio menor de terceros países diversificando la variedad de productos dentro de su economía. En este sentido, promover la redistribución de actividades manufactureras al interior del bloque podría acercar posiciones entre los miembros. Por otro lado, la estructura arancelaria común que se presenta tiene un componente de protección hacia los sectores con una mayor intensidad relativa de empleo en los países que producen este tipo de bienes, con una orientación hacia el mercado interno como es el claro ejemplo del sector textil. A la hora de analizar y tomar posiciones sobre la dinámica y cambios en los aranceles, los países miembros presentan posturas que reflejan diferentes sintonías acorde a sus incentivos comerciales y productivos. Partiendo de estas premisas y de otras heterogeneidades y asimetrías que se dan al interior del bloque (Terra et. al., 2008), la coordinación de la política comercial a nivel Mercosur se ha ido complejizando. En este sentido, el grado de acción de las instituciones supranacionales del Mercosur es un activo a potenciar para el desarrollo y la armonización de las políticas económicas y comerciales de los países de la región (Doctor, 2013).

Reflexiones

Si bien los países miembros del Mercosur no pudieron plasmar un mercado único común y la coordinación de políticas macroeconómicas que permitan homogeneizar la coyuntura económica del bloque, la evolución del comercio hacia el interior del bloque y el arancel externo común a partir de la unión aduanera imperfecta muestran rasgos interesantes desde su creación hasta nuestros días. El comienzo auspicioso del bloque se vio oscurecido por el deterioro del comercio intrarregional a partir de la década de los 2000 que continúa hasta la actualidad. En este sentido, este deterioro podría ser una oportunidad para recuperar e incrementar el comercio entre los países miembros, promoviendo los cambios en las estructuras productivas de estos países. Los desafíos del siglo XXI en términos de cambio climático y las nuevas tecnologías promovidas a partir de la revolución industrial 4.0 muestran mutaciones que impactan directamente sobre los tipos de bienes y servicios que se promueven e impulsan para las próximas décadas a nivel global. El comercio intrarregional tuvo un claro signo para ampliar y diversificar la canasta exportadora de los países miembros, principalmente de Argentina y Brasil. En este sentido, este tipo de comercio podría motorizar las nuevas dinámicas productivas y comerciales que se presentan a nivel internacional en los países del bloque, aprovechando las escalas para los países de menor tamaño y para diversificar productos en la canasta exportadora de los países de mayor tamaño. A su vez, el comercio intra Mercosur debería tomarse como una plataforma para mejorar la productividad y competitividad no solo a nivel regional sino también para incrementar e insertar nuevos productos en mercados extrarregionales.

El arancel externo común de la unión aduanera imperfecta y la política comercial externa del bloque es otro de los grandes desafíos hacia adelante. Se observa que la estructura arancelaria se mantuvo a lo largo de los años y que los sectores más protegidos radican en sectores que tienen una intensidad de empleo relativa superior. A su vez, el AEC posee flexibilidades que permiten a los países tener “válvulas de escape” para sobrellevar problemas específicos. Profundizar el análisis del AEC para mejorar la inserción de las economías del bloque en el comercio internacional es algo a tener en cuenta, sin perder de vista los enormes desafíos que enfrentan las economías del bloque para generar empleo en la

actualidad y mejorar la calidad del mismo para los próximos años. En este sentido, el instrumento de una política comercial regional debería orientarse hacia este objetivo.

Bibliografía

Berlinski, J., Kume, H., Vailant, M., Piani, G., Ons, A., Miranda, P. (2006). Hacia una política comercial común del Mercosur.

Campos, R.; Gaya, R.; Makuc, A.; Rozemberg, R. y Svarzman, G. (2019). “Informe Mercosur: Hacia un cambio necesario”. INTAL-BID.

Cepal (1998). Impacto de la crisis asiática en América Latina.

Doctor, M. (2013). Prospects for deepening Mercosur integration: Economic asymmetry and institutional deficits. *Review of International Political Economy*.

Gutiérrez Ortiz, C. (2014): “El Arancel Externo Común en el Mercado Común del Sur”

Kolodko, G. (2020). “China and the Future of Globalization. The Political Economy of China’s rise”. I.B.Tauris.

Terra, M. I., Bouzas, R., Masi, F., Cresta Arias, J., y Lo Turco, A. (2008). Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento? *Red Mercosur*

¿Quo vadis, Mercosur?:

El desafío de la flexibilización y el futuro de la integración regional sudamericana

Carolina Zaccato

Resumen

El presente artículo aborda el momento de coyuntura crítica que atraviesa actualmente el Mercosur en torno a la flexibilización de su política comercial, la dirección futura del bloque, y el rol que se le asigna a este proceso de integración en los modelos de desarrollo de sus países miembro. Para ello, la primera sección de este escrito revisa logros y deudas pendientes, a treinta años de la firma del Tratado de Asunción, no solamente en materia económico-comercial sino también política, social, e identitaria. Luego, la segunda sección aborda en profundidad la discusión sobre la flexibilización del bloque, la posibilidad de una integración a diferentes velocidades, y el proceso de resignificación simbólico-discursiva que conllevaría la transición desde una unión aduanera a un mercado común. A modo de conclusión, la tercera sección retoma lo debatido en el artículo y presenta posibles escenarios futuros.

Palabras clave

Mercosur - flexibilización - integración regional - regionalismo normativo.

Introducción

El Mercosur abarca un territorio de 15 millones de metros cuadrados y más de 295 millones de habitantes. En su conjunto, constituye la quinta economía mundial, contando asimismo con acuerdos comerciales con socios que representan el 30 % del PIB global (Mercosur, 2021a). Además, este bloque regional ha concluido acuerdos comerciales con todos los países de América del Sur (a excepción de Guyana y Surinam), lo cual implicaría la constitución, de facto, de un área de libre comercio en América del Sur. Por todas las características recién mencionadas, el Mercosur debiera funcionar como una plataforma que facilite y magnifique el salto de lo local a lo global, haciendo de sus integrantes unos interlocutores más atractivos –y de mayor peso– en la arena internacional. No obstante, a treinta años de la firma del Tratado de Asunción, hito fundacional del Mercosur, no solo pueden enumerarse una serie de avances significativos en materia de coordinación y cooperación regional en distintas áreas temáticas, sino también numerosas deudas pendientes que suscitan fuertes debates al interior del bloque en torno a la dirección futura del proyecto de integración sudamericano.

Este breve artículo propone abordar la presente coyuntura del bloque sudamericano, revisando su trayectoria pasada, las demandas de su presente, y los desafíos de su futuro. Para ello, la primera sección contempla logros y deudas pendientes de los primeros treinta años de proyecto mercosureño. Luego, la segunda sección aborda los desafíos presentes del bloque y el debate en torno a su dirección futura, discutiendo las demandas de flexibilización, e integración a diferentes velocidades. Por último, a modo de conclusión, la sección final recapitula los principales puntos discutidos, presentando algunos posibles escenarios a futuro que permitan coordinar la transición hacia un Mercosur más dinámico que conserve, a su vez, su identidad y esencia regionalistas en el artículo a modo de conclusión.

A 30 años del Tratado de Asunción: logros y deudas pendientes

Retomando lo mencionado en la Introducción, el Mercosur en su conjunto representa la quinta economía mundial, comprendiendo un mercado de más de doscientos noventa y cinco millones de habitantes y una extensión cercana a los

quince millones de metros cuadrados. Según lo indica su sitio oficial, desde su creación, el principal objetivo del bloque ha sido promover un espacio regional común que genere nuevas oportunidades de negocios e inversiones para sus Estados miembro a través de su integración competitiva al mercado mundial (Mercosur, 2021a). Con ese fin, el bloque ha concluido numerosos acuerdos comerciales con diversos países y bloques de países.

A partir de los años 2000, el Mercosur ha firmado acuerdos comerciales con países y bloques extrarregionales como India (2005), la Unión Aduanera de África Austral-SACU (2008), Israel (2007), y Egipto (2010). En la actualidad, el bloque se encuentra en diversos estadios de negociaciones con Canadá, Corea del Sur, el Consejo de Cooperación del Golfo, Turquía y Singapur, entre otros terceros socios. Cabe asimismo remarcar que estas últimas rondas de acuerdos abarcan no solamente aspectos comerciales sino también servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, desarrollo sostenible, y empresas estatales, entre otras áreas. Entre estos acuerdos, sin dudas el que más ha resonado en los últimos años ha sido el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, concluido en junio de 2019¹². De ratificarse, este acuerdo llevaría a los países del Mercosur a transitar hacia economías más abiertas, durante un período de transición de diez años, cumpliendo progresivamente con un ambicioso conjunto de estándares y normativas, no solamente en materia de reducción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio sino también en áreas fitosanitarias, de procedencia de origen, laborales, fiscales, y medioambientales. A su vez, este proceso tornaría al Mercosur en un socio más atractivo para terceros países, facilitando la conclusión de nuevos acuerdos comerciales y de asociación estratégica.

No obstante, hoy en día el proceso de ratificación del acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea se encuentra estancado. Dado el escenario actual, su ratificación por parte de los parlamentos nacionales a ambos lados del Atlántico, además de por el Parlamento Europeo *per se*, se vislumbra cada vez menos probable. En particular, la política de deforestación del Amazonas por parte de

¹² El capítulo económico del acuerdo se firmó en 2019, mientras que el capítulo de cooperación y diálogo político fue firmado el 18 de junio de 2020. Por lo tanto, la totalidad del acuerdo integral de asociación estratégica terminó de discutirse en el 2020.

Brasil ha tomado al acuerdo inaceptable, en sus condiciones actuales, para los partidos verdes europeos, que se han aliado en esta materia con partidos de corte laborista, más reticentes al acuerdo en aras de proteger la producción agrícola y ganadera de sus países. Debido a ello, algunos analistas señalan que las condiciones para la ratificación estarán dadas recién en el año 2023, luego de que a las recientes elecciones en Alemania se le sumen las de Francia y Brasil, y cuando España, una de las principales impulsoras de esta asociación bicontinental, asuma la presidencia del Consejo Europeo. Sin embargo, para ese momento, habrá que analizar si el escenario político-ideológico reinante en el Cono Sur seguirá siendo favorable a implementar tamaño acuerdo de asociación birregional que implica, como hemos discutido previamente, una significativa liberalización comercial, o si, por el contrario, la región se mostrará más favorable hacia políticas proteccionistas.

Además del aspecto económico-comercial, el Mercosur ha desarrollado diversos acuerdos intrabloque en materia de cultura, educación, empleo, movilidad, residencia, seguridad social, protección de ciudadanos, derechos humanos, democracia, desarrollo nuclear, medioambiente, cooperación judicial, extradición, derechos del consumidor, y localidades fronterizas vinculadas. En efecto, el bloque ha concretado más de cien acuerdos internos que no se vinculan de manera directa con el comercio de bienes. De esta manera, se busca trascender una vocación primigenia meramente económico-comercial, avanzando, de manera cauta pero progresiva, hacia otras áreas de cooperación e integración. A su vez, ello conlleva la paulatina consolidación de una trama de comunidades epistémicas (Haas, 1992) a nivel regional, conformadas por expertos y otros actores interesados (*stakeholders*), que trabajan de manera conjunta para compartir saberes, información y lecciones aprendidas, promover la cooperación, y coordinar el diseño de políticas públicas en los niveles educativo, judicial, de protección social, energético, de infraestructura, turístico, y científico-tecnológico. A su vez, esta rutina de trabajo conjunto conlleva una paulatina pero sostenida generación de intereses compartidos en dichas áreas temáticas. En efecto, dentro del entramado Mercosur se genera mucha más cooperación sostenida a nivel técnico de lo que se suele publicitar y percibir. En otras palabras, que los jefes de Estado no se reúnan asiduamente no implica que los funcionarios estatales (sean diplomáticos, técnicos, jueces, directores, o secretarios

de área) no lleven adelante proyectos regionales en conjunto de manera sostenida (Feldmann et al., 2021).

Resalta de igual modo la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), un mecanismo regional de financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo social, diseñado con el objetivo de mitigar las diferencias intrabloque. Actualmente, el FOCEM posee una cartera de 49 proyectos por un monto total que supera los 1500 millones de dólares.

Asimismo, cabe destacar el rol que la democracia ha jugado en el proceso de construcción y consolidación del Mercosur, así como el papel que el bloque juega en la defensa y en el fortalecimiento de los sistemas democráticos de gobierno en la región. Ya en 1992, la Declaración de Presidentes de Las Leñas estableció la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para el desarrollo del proyecto Mercosur. Posteriormente, esa aspiración se materializa en el Protocolo de Ushuaia, que establece al sistema democrático de gobierno como requisito *sine qua non* para la admisión y permanencia en el bloque. De este modo, se genera una relación co-constitutiva entre el Mercosur y el sistema democrático de gobierno, en la que el bloque actúa como una suerte de “escudo protector” del sistema democrático de sus miembros (mediante el protocolo de Ushuaia), y en el que, a su vez, la democracia es considerada como el único modo de gobierno capaz de propiciar la integración regional a largo plazo, actuando, así, como propulsora de una mayor cooperación y coordinación regional.

Por último, con motivo del trigésimo aniversario del bloque, en marzo de 2021 se presentó el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, un documento que detalla los derechos y oportunidades para los nacionales, ciudadanos y residentes del bloque, comprendiendo la libertad de transitar, estudiar, trabajar, vivir y retirarse en cualquiera de los Estados parte (Mercosur, 2021b). Ello representa un paso importante en la paulatina generación de una identidad de “ciudadanía Mercosur”, deuda aún pendiente de este espacio.

A pesar de lo anteriormente expuesto, a 30 años de la firma del Tratado de Asunción, quedan aún muchas deudas pendientes de este proyecto de integración sudamericano.

Para empezar, el Mercosur es un área de libre comercio que comercia muy poco entre sí. En efecto, mientras el comercio intrabloque alcanzó su punto más alto en 1997, representando un 25 % del comercio total del bloque, en la actualidad esa cifra representa solamente el 14 % (Bello, 2021). Asimismo, ese 14 % es significativamente inferior al 30 % del promedio global de comercio intra-bloque para acuerdos regionales de integración (Dinatale, 2021). Con ello, puede afirmarse que para los países miembro del Mercosur la importancia de la región como socio comercial se ha ido reduciendo de manera sostenida. Actualmente, la participación del comercio dentro del bloque se encuentra en sus mínimos históricos, mientras que las exportaciones extrarregionales representan ocho veces el comercio intrarregional. En paralelo, los niveles de arancelamiento externo del Mercosur son altos, elevando así los costos del comercio exterior del bloque.

Por otra parte, si bien el comercio total se ha multiplicado desde la creación del bloque, gran parte de ese crecimiento representa exportaciones de *commodities* a Asia. Más aún, durante los últimos años, la tendencia de primarización del bloque se ha acentuado debido a la creciente importancia de China como socio comercial de la región. Como consecuencia, el Mercosur continúa siendo un exportador neto de materias primas, lo que es visto como problemático por sus integrantes en lo relativo a cuánto realmente ha contribuido el bloque al desarrollo y la industrialización de las economías de la región. A excepción del sector automotor, la región no ha sido capaz de generar cadenas de valor industriales ni de promover un desarrollo industrial integrado y competitivo frente al mundo.

Puesto sucintamente, en su dimensión económico-comercial, el Mercosur pareciera ser un bloque con cada vez menos relevancia para sus miembros que, a su vez, actúa más como una barrera que como una plataforma para propiciar el comercio de la región con el resto del mundo. Más aún, cuando se comercia extrazona, las exportaciones se ven dominadas por materias primas y productos de poco valor agregado, desincentivando así esfuerzos en aras de industrialización en integración productiva regional. De conjugar estas problemáticas (i.e. bajo nivel de comercio intrabloque + altos aranceles externos + primarización de exportaciones), se desprenden los debates contemporáneos con respecto al balance del Mercosur a treinta años de su creación y, más importante aún, respecto a la dirección futura del

bloque. Entre estos debates, resalta en particular la demanda por la baja del Arancel Externo Común (AEC) y por la flexibilización de las negociaciones del bloque con terceros países. Sobre esta materia tratará el próximo apartado.

¿Quo vadis? El futuro del Mercosur y el desafío de la flexibilización

El futuro del Mercosur estará íntimamente ligado a la respuesta que se brinde al interrogante respecto a qué rol le asigna al bloque cada uno de sus miembros. En este sentido, la discusión sobre el futuro del Mercosur busca dilucidar de qué manera puede construirse un proceso de integración que sea funcional al desarrollo sostenible de sus partes constitutivas. Es dentro de este marco que se da la actual discusión sobre la *flexibilización* del bloque.

En el centro de este debate se encuentra el arancel externo común, que representa el acuerdo de los miembros de Mercosur de cobrar una misma tasa a los productos extrazona sin importar por dónde ingresen, por medio de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). En la práctica, el AEC y la NCM sirven para discriminar el nivel de protección a los productos intrazona respecto a productos provenientes de terceros mercados. Actualmente, el AEC del bloque promedia el 12,5 % alcanzando, en algunos casos, al 35 %. En comparación, el nivel de arancelamiento promedio a nivel mundial es de 9,2 % (Dinatale, 2021).

En términos legalistas, la discusión en torno a la flexibilización del bloque discute con la Decisión 32/00 que establece la necesidad del bloque de contar con “una política comercial común” y que, por ende, compromete a sus miembros a negociar en conjunto acuerdos comerciales con terceros. Por consiguiente, detrás de las demandas por una mayor flexibilización se encuentra una profunda crítica al *principio de consenso* mediante el cual el bloque toma sus decisiones. Este principio requiere que cualquier decisión a ser tomada cuente con el acuerdo –o, como mínimo, la aquiescencia– de todos los países miembro. Por el contrario, la propuesta de una mayor flexibilización sugiere que los integrantes del bloque puedan alcanzar acuerdos comerciales con terceros países sin necesariamente contar con el aval de sus cuatro integrantes, permitiendo así negociaciones de uno, dos o tres miembros con terceros socios.

El debate por la flexibilización del Mercosur marca un quiebre intrabloque entre aquellos miembros más favorables a una mayor flexibilización de las futuras negociaciones del espacio sudamericano y aquellos más reticentes a apoyar medidas de flexibilización que propicien negociaciones unilaterales en lugar de como actor conjunto¹³. Esta diferencia de posiciones se evidenció durante la cumbre de presidentes del pasado 26 de marzo, en la que el primer mandatario uruguayo, Luis Lacalle Pou, advirtió que el Mercosur no debía convertirse en “un lastre” para el avance comercial de miembros¹⁴.

En la actualidad, Uruguay es el miembro que se muestra más crítico con el estado actual del bloque. En consecuencia, el país aboga por la revisión del arancel externo común, remarcando que las numerosas excepciones que son aplicadas en la práctica terminan por deslegitimar la utilidad del AEC¹⁵. Con ello, Uruguay propone una “*integración a distintas velocidades*”, basada en un mayor grado de flexibilización del bloque que otorgue a las individualidades que componen al Mercosur un mayor margen decisorio respecto de sus políticas comerciales con terceras partes. Sumado a ello, el reciente anuncio respecto al inicio de negociaciones y de un estudio de factibilidad con vistas a un acuerdo de libre comercio entre el Uruguay y la República Popular China no ha hecho más que aumentar las fricciones dentro del bloque que, en su normativa actual, no permite la realización de acuerdos de índole bilateral. A este anuncio se le ha sumado, más recientemente, otro estudio de factibilidad, esta vez para la consecución de un

¹³ Cabe notar, asimismo, que estas discusiones están siendo llevadas adelante por los cuatro miembros plenos de Mercosur, sin incluir a Venezuela, que ingresó como miembro pleno en 2016 pero fue suspendida en 2017 por un quiebre en su régimen democrático, ni a Bolivia, que se encuentra en las instancias finales del proceso de acceso. Ello podría conllevar a nuevas problemáticas a futuro, en el caso en que alguno de estos dos países (re)ingresara finalmente al bloque, ya que no habrán tenido voz ni voto en este momento crucial de revisión de políticas comerciales del Mercosur y su identidad futura.

¹⁴ *La Diaria*, 26/03/2021. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/3/lacalle-pou-dijo-que-el-mercosur-no-puede-ser-un-lastre-y-fernandez-respndio-si-somos-un-lastre-que-tomen-otro-barco/>

¹⁵ El 26 abril de 2021 Uruguay presentó formalmente a consideración del Consejo del Mercosur un documento que propone: (a) la rebaja del AEC, (b) un conjunto de alternativas orientadas a flexibilizar las negociaciones del bloque con terceros socios, de manera tal que se permitan las negociaciones a título individual y (c) desarrollar un plan conjunto de negociaciones externas. Cabe recordar, asimismo, que ya en el segundo semestre de 2019 Brasil había presentado al bloque una propuesta para una disminución generalizada del AEC.

acuerdo de libre comercio entre el Uruguay y Turquía¹⁶. Asimismo, el Uruguay de Lacalle Pou quiere aprovechar la ventana de oportunidad que le brinda la administración de Bolsonaro en Brasil (Diálogo Chino, 2021), marcada por una política de mayor liberalización económico-comercial, para abogar por una mayor flexibilización de bloque; ventana que puede cerrarse en 2022, con las elecciones presidenciales en el país lusófono, en las que el expresidente Lula da Silva se muestra, al momento, como el principal contendiente al Palacio del Planalto.

En una línea similar a la demanda uruguaya, Brasil busca una baja del AEC como medio para recuperar el dinamismo comercial del bloque y lograr una mayor inserción internacional del Mercosur. En este sentido, considera que la regla del consenso no debe funcionar como una herramienta de veto permanente que impida abrir y concluir negociaciones con terceras partes. De modo claro, haciendo uso de su presidencia *pro tempore* durante la segunda mitad del 2021, Brasil ha anunciado una rebaja unilateral del 10 % de sus aranceles de importación sobre el 87 % de bienes y servicios, hasta fines de 2022. Con ello, Brasil se adelanta a un movimiento esperado por el resto de los miembros del Mercosur, en cierta manera, “marcando la cancha” para agilizar la liberalización del bloque, y asegurándose antes de las elecciones presidenciales del año entrante.

Por el otro lado, en marzo de este año, con ocasión de los 30 años del Tratado de Asunción, y detentando la presidencia *pro tempore* del bloque en ese entonces, Argentina reafirma su compromiso respecto a una política comercial común y la vocación de negociación conjunta del bloque. En esta línea, Argentina remarca que la reducción del AEC podría resultar perjudicial para los sectores industriales y agroindustriales si no se la aproxima de una manera gradual y escalonada, en vistas a no erosionar las estructuras productivas nacionales del bloque. En una postura similar, al momento Paraguay apoya que las negociaciones con terceras partes continúen llevándose a cabo como un conjunto, buscando, además, separar las discusiones sobre negociaciones externas de las que tienen que ver con la revisión del AEC, sosteniendo que se trata de dos temáticas separadas que deben abordarse por separado. Debe remarcarse, asimismo, que se trata de la

¹⁶ *El País*, 22 de diciembre de 2021. URL: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-creo-hay-crispacion-capaz-le-sirve-dar-manija.html>

primera vez en 20 años¹⁷ que se logra instalar el tema de la flexibilización en la mesa de negociaciones, como ha sido señalado por el canciller uruguayo, Francisco Bustillo, durante el encuentro de marzo pasado.

En este punto, cabe preguntarse: ¿cuán restrictiva resulta, en la práctica, la implementación del AEC? Al indagar sobre esta materia, podemos observar que la aplicación del Arancel Externo Común está plagada de excepciones, distintos tipos de prórrogas, e incumplimientos. A modo de ejemplo, puede mencionarse la reducción transitoria por desabastecimiento, que permite al país que lo solicite la aplicación de una tasa menor al AEC (que suele ser, en general, una tasa del 2 %) por un período renovable de 12 meses, y para un número limitado de productos. Si se analiza el período 2015-2019, Brasil ha obtenido 212 excepciones, a un promedio de 42 por año, mientras que Argentina implementó 80 excepciones, a razón de 16 por año. Por el contrario, Uruguay implementó solamente 17 excepciones durante el mismo período, equivalentes a 3 excepciones anuales, mientras que Paraguay aún no ha solicitado ninguna (Bouzas, 2021). Todas estas excepciones debilitan el AEC, representando una flexibilización de facto de la política comercial de los países miembros del bloque, tornando a la excepción, la regla.

Entonces, si la flexibilización es norma en la práctica, ¿por qué el actual debate por la flexibilización formal del bloque genera tantas rispideces? Sobre ello puede decirse que el costo de abandonar la unión aduanera, al menos a nivel formal, trasciende el plano económico-comercial para resignificar al Mercosur en lo simbólico-discursivo. En efecto, el tránsito hacia una modalidad más flexible conllevaría en cierta medida el abandono de un proyecto de vocación estratégica común, “bajándole el precio” a la identidad del bloque y al rol que este jugaría con respecto al desarrollo nacional de cada uno de sus miembros. Como bien señala Bouzas (2021), dejar atrás la unión aduanera significaría, para el imaginario regional, el abandono de un proyecto de vocación estratégica que abarca áreas que van más allá del comercio y la economía. Con ello, romper el *status quo* mercosureño es leído como un movimiento que acarrearía un impacto negativo

¹⁷ <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021/>

sobre otras áreas de la cooperación intrarregional, aunque no se expliciten las razones.

Conclusión: Caminos a futuro

Este momento de *impasse* mercosureño es leído de diferentes maneras por la literatura especializada. Para algunos, es muestra del estancamiento del bloque en un equilibrio de baja cooperación, estadio que se mantendrá en años venideros porque resulta útil propugnar la integración regional en lo discursivo-identitario pero no así en lo económico-comercial. Para otros, el debate por la baja del AEC y la defensa de una integración a diferentes velocidades marca el inicio del fin de un bloque que hace bastante tiempo ha dejado de ser funcional al modelo de desarrollo de sus miembros. Por último, algunos analistas ven esta coyuntura crítica del Mercosur no como un momento de crisis sino como una ventana de oportunidad para repensar el bloque y avanzar hacia una mayor integración, buscando explotar las ventajas comparativas regionales y minimizando el impacto hacia sus sectores menos competitivos, avanzar en la construcción de cadenas de valor regionales, la integración en infraestructura y comunicación, la unificación de estándares y normativas, y la mantención y fortalecimiento del diálogo político sostenido entre sus miembros.

El camino futuro que tome el bloque en la próxima década dependerá, en gran medida, de la orientación político-ideológica de quienes presidan sus países miembros en los próximos años, y el rol que otorguen a la región dentro del modelo de desarrollo que propugnen para sus sociedades. En otras palabras, dependerá de cómo logren consensuarse (o no) las distintas visiones del “para qué” del Mercosur. No obstante, la cooperación y la coordinación de políticas en los niveles medios de gobierno y entre los sectores más técnicos de la región seguirán su curso, avanzando en el trabajo conjunto en áreas como salud, educación, infraestructura, turismo, seguridad social, entre otras. Es en esta cooperación “funcional” donde se torna más visible el proyecto de integración del Mercosur, y en la que se generan redes de actores regionales interesados en conservar y consolidar el proyecto integrador.

Bibliografía y otras fuentes

Bello, A. (2021). "Can Mercosur reverse decades of backsliding?". *The Economist*, 25 de marzo de 2021. URL: <https://www.economist.com/the-americas/2021/03/25/can-mercosur-reverse-decades-of-backsliding>. Última consulta: 19/12/2021.

Bouzas, R. (2021). "El Mercosur se ha vuelto cada vez menos relevante para sus propios miembros". *El Economista*, 26 de marzo de 2021. URL: <https://eleconomista.com.ar/2021-03-el-mercosur-se-ha-vuelto-cada-vez-menos-relevante-para-sus-proprios-miembros/>. Última consulta: 18/12/2021.

Diálogo Chino (2021). "Uruguay apuesta a un acuerdo con China por fuera del Mercosur. 29 de septiembre de 2021". URL: <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/46717-uruguay-apuesta-a-un-acuerdo-con-china-por-fuera-del-mercosur>. Última consulta: 17/12/2021.

Dinatale, M. (2021). "El Mercosur en su peor momento: exportaciones en baja, tensión política y escasos acuerdos comerciales". *El Cronista*, 24 de marzo de 2021. URL: <https://www.cronista.com/economia-politica/el-mercosur-en-su-peor-momento-exportaciones-en-baja-tension-politica-y-escasos-acuerdos-comerciales/>. Última consulta: 11/12/2021.

Feldmann, A.; Merke, F.; & Stuenkel, O. (2021). *Reimagining Regional Governance in Latin America*. Working Paper. Carnegie Endowment for International Peace, pp. 1-45.

Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.

Malamud, A. & Sica, D. (2021). "El Mercosur se hunde en la irrelevancia". *La Nación*, 25 de marzo de 2021. URL: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021/>. Última consulta: 11/12/2021.

Malamud, A. & Gardini, G.L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 47, No. 1, pp. 116-133.

Merke, F. (2021). "El Mercosur seguirá estando en un equilibrio muy bajo de integración". *Zoom Internacional*, 30 de enero de 2021. URL: <https://zoominternacional.com/2021/01/30/federico-merke-el-mercosur-seguira-estando-en-un-equilibrio-muy-bajo-de-integracion/> Última consulta: 22/12/2021.

- MERCOSUR. (2021a). Sitio Oficial. MERCOSUR in brief. URL: <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/>. Última consulta: 14/12/2021.
- MERCOSUR. (2021b). Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. URL: <https://www.mercosur.int/estatuto-ciudadania-mercosur/>. Última consulta: 21/12/2021.
- Nolte, D. (2021). The EU's Beef with Mercosur: Geo-economics versus Climate Diplomacy. *Latin America's Environmental Policies in Global Perspective*. Wilson Center. Octubre 2021, pp. 1-28.
- Nolte, D. & Weiffen, B. (2021). How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 64, No. 2, pp. 1-21.
- Piñeiro, M. (2021). La flexibilización del Mercosur: Reflexiones sobre su conveniencia y oportunidad. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Documentos de Trabajo, No. 107, pp. 1-20, julio 2021.
- Rigirozzi, P. (2020). Coronavirus y el Desafío para la Gobernanza Regional en América Latina. *Análisis Carolina*, 12/2020; pp. 1-13.
- Sanahuja, J.A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, pp. 107-126.
- Sttot, M. (2021). "South America and the EU's troubled trade pact". *Financial Times*. URL: <https://www.ft.com/content/e906b1b9-8749-467a-b445-36f2b0ee71de>
- Zaccato, C. (2021). Coronavirus: los desafíos del mundo del después. *Pensamiento Propio*, Vol. 51, No. 1, pp. 227-236. URL: <http://www.cries.org/?p=5694>
- Zelicovich, J. & Bas, M. (2021). "Mercosur: de según cómo se mire". *La Diaria*, 26 de marzo de 2021. URL: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/3/mercosur-de-segun-como-se-mire/>. Última consulta: 17/12/2021.

Opciones para el Mercosur

José María Arbilla

“Si hacer fuese tan fácil como saber lo que es preferible,
las capillas serían *iglesias*,
y las cabañas de los pobres, *palacios*”.
El Mercader de Venecia

Introducción

La convocatoria para reflexionar sobre el futuro del Mercosur es más que bienvenida. No faltan diagnósticos sobre sus problemas actuales. Mucho más desafiante es formular sugerencias, para no mencionar las dificultades de su implementación.

Sin embargo, cualquier recomendación debe basarse en un buen diagnóstico. Es necesario entonces comenzar por construir este punto de partida, aunque de la manera más breve posible.

Tradicionalmente se han buscado las razones del estancamiento del Mercosur en una ausencia de “demanda” o de “oferta” de integración, en sus deficiencias institucionales o en una idiosincrática falta de apego a los compromisos asumidos. No puede negarse que esos factores jueguen un rol, a veces importante. Pero puede postularse que estos se han visto potenciados por razones subyacentes más poderosas.

Identificadas esas razones pueden más fácilmente esquematizarse los elementos constitutivos de dos opciones (consolidar la unión aduanera o conformar un área de libre comercio), a las que podrían sumarse opciones intermedias. El Mercosur actual es una de estas opciones, pero no como el producto de un planificado equilibrio de instrumentos, derechos y obligaciones, si no como la consecuencia de sucesivos avances, bloqueos e incumplimientos.

Desde una perspectiva argentina, la transición del Mercosur realmente existente al Mercosur deseado o al posible requiere como primer paso definición de

un modelo de desarrollo, para luego evaluar si ese modelo es compatible con los intereses de los socios. De la posibilidad de alcanzar un consenso sobre un modelo de desarrollo común depende qué clase de Mercosur puede construirse para el futuro.

¿Por qué ha fallado la oferta y la demanda de más Mercosur?

El Mercosur nació de la voluntad política de los gobiernos y solo después se generó la demanda de mayor integración¹⁸. En efecto, en 1991 la creación del Mercosur conjugó el interés de los cuatro socios por estimular la competitividad a través del mercado ampliado, la creación de una plataforma para su inserción internacional¹⁹, colocar un cerrojo a las reformas promercado²⁰ y consolidar la democracia²¹.

En el Mercosur no han faltado intentos de poner en práctica la unión aduanera. Su construcción requiere armonizar o eliminar instrumentos o regímenes sobre los que se apoyan determinados sectores, eliminar barreras al comercio intrazona y consolidar el Arancel Externo Común (AEC), entre otros requisitos de una integración económica. A lo largo de los años se negociaron distintos programas de trabajo: el “Plan de acción de Las Leñas” (Decisión CMC No 01/92), el de “Consolidación de la Unión Aduanera y el Tránsito hacia el Mercado Común” (Decisión CMC N°13/93), el “Programa de Asunción” (Decisión CMC N° 9/95), el “Programa de Trabajo 2004-2006” (Decisión CMC N° 26/03), y finalmente el “Programa de consolidación de la unión aduanera” (Decisión CMC N° 51/10).

Todos ellos se enfrentaron con tres desafíos principales. Por un lado, los problemas de implementación de una agenda con intereses cruzados. Por el otro, una creciente divergencia de intereses entre los socios del bloque. Finalmente, una

¹⁸ Malamud, A. (2005). “Presidential Diplomacy and Institutional underpinnings of Mercosur: an Empirical Examination”. *Latin American Research Review*. 40 (1): 138-64.

¹⁹ Kegel, P.; Amal, M. (2013). “Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica mundial”. *Revista de Economia Política*. 33 (2). abril/junho 2013. pp. 341-359, pag. 344.

²⁰ Perales, J. (2003). *A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur*. In Finn Laursen (ed.). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot, Ashgate.

²¹ Lorenzo, J. (2006). *Obstacles to Total Economic Integration in Regional Trade Blocs: The Case of Mercosur*. Honors College Theses. Paper 43.

descoordinación entre la agenda interna y externa. Como consecuencia de estos tres elementos, el nivel de cumplimiento de los sucesivos programas tuvo retornos decrecientes.

En cuanto a la implementación, debe recordarse que en muchos casos las medidas o regímenes que deben ser modificados o eliminados benefician a determinado sector o sectores de un Estado Parte del Mercosur en perjuicio –real o percibido– de otro sector de otro Estado Parte. La reforma del AEC, la eliminación de las herramientas de defensa comercial en el comercio intrazona, la eliminación de asimetrías en los incentivos a la producción, los regímenes especiales de importación, la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera configuran una geometría compleja donde predomina la percepción de “suma cero”.

Los distintos programas acordados han incluido una lista de estos temas, sobre los que se buscó avanzar de manera que se equilibraran los esfuerzos de cada Estado Parte (los plazos fijados para el cumplimiento de los distintos objetivos de la decisión 51/10 son un ejemplo). En la práctica ha predominado la desconfianza. En la mayoría de los casos cada Estado Parte se ha negado a avanzar en un aspecto del programa de trabajo que requiere de su flexibilidad, por temor a no recibir un trato recíproco en otro tema de su interés, pero que requiere una concesión del resto.

Gómez Mera señala que las demandas emanadas de los grupos de interés económicos intervinieron para debilitar la cooperación²². Sin embargo, la autora señala también que, si bien las demandas de los actores económicos pusieron en tensión las relaciones intra Mercosur, la ruptura de las reglas de juego tuvieron lugar cuando intervinieron factores macroeconómicos que se conjugaban en la misma dirección²³.

Esto conduce al segundo problema, esto es, la creciente divergencia de intereses y políticas. Paraguay, y Uruguay sobre todo, han apostado de manera creciente al aumento de sus exportaciones como vehículos de crecimiento (carnes, azúcar, lácteos, pasta celulósica). Brasil ha ido modificando su política comercial

²² Power and Regionalism in Latin America. University of Notre Dame Press.

²³ Idem, pág. 199.

hacia crecientes grados de apertura económica. Esta reorientación gradual no responde solo a cambios en los bloques políticos en el poder, sino fundamentalmente a un diagnóstico altamente consensual en el sector empresario de esos países respecto de que su prosperidad a largo plazo depende de una agenda de competitividad de la industria, antes que de la protección contra las importaciones. Las sucesivas manifestaciones de los actores empresarios brasileños, por ejemplo, muestran un cambio de actitud respecto de la inserción económica de Brasil desde el comienzo de la década pasada²⁴ y ²⁵.

La Argentina, por el contrario, ha tenido históricamente un menor grado de articulación entre las orientaciones del sector empresario y las decisiones de política pública de las sucesivas administraciones. O en todo caso, quizá lo más correcto sea decir que la política comercial ha tendido a responder a intereses de un sector o grupo de sectores que en cada caso se encontraban más próximos de los intereses de la base electoral de las sucesivas administraciones. Por otro lado, la política comercial ha funcionado como un sustituto imperfecto de la política industrial –a falta de instrumentos más efectivos– cuando no ha sido la variable dependiente de desequilibrios macroeconómicos o posturas doctrinarias. El resultado ha sido una política comercial más oscilante entre proteccionismo y apertura.

Un tercer problema derivado de los dos anteriores es una baja sinergia entre la agenda interna y externa del bloque. Se trata, sin embargo, de dos dimensiones completamente interrelacionadas. No es imprescindible, aunque sería deseable, que en cada área el nivel de integración intrarregional deba ser mayor que con terceros países. Pero debe haber una coherencia que evite discriminaciones, desvíos de comercio, perforaciones y, sobre todo, desperdiciar el potencial del mercado común para la competitividad y las inversiones. Algunos ejemplos sencillos son las reglas de origen, las compras públicas y las indicaciones geográficas.

²⁴ Confederação Nacional da Industria, Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022. Ano 2012.

²⁵ FIESP, Documento de Posição. Propostas de integração externa da indústria. FIESP. Ano 2014.

¿Qué puede explicar la persistencia de estos tres problemas?

El problema estructural del Mercosur es la pérdida de un modelo común de desarrollo económico. En el caso de cuatro economías periféricas y que dependen para su crecimiento del capital y la tecnología y los mercados externos, esto es muy parecido a decir que el principal problema del Mercosur ha sido la ausencia de un modelo común de inserción internacional.

La globalización modificó las condiciones bajo las cuales las empresas y las economías de los países en desarrollo pueden progresar en la economía mundial. La necesidad de mejorar la competitividad del conjunto de la economía y de ciertos actores claves en la cadena de valor requiere de nuevas competencias a nivel de las empresas (innovación, gerenciamiento, marketing) pero también de las políticas económicas.

Lejos de ser un mundo de oportunidades para todos, el fenómeno de las cadenas de valor es una forma de rediseño de la distribución del trabajo en la que el posicionamiento en cada tramo de la cadena condiciona las rentas que obtienen las empresas o las naciones²⁶.

La globalización ha favorecido una integración “light”, que prioriza la diversificación de proveedores y mercados o la incorporación a un polo productivo mundial (como México en el polo productivo de América del Norte, los países europeos en torno de Alemania y las economías asiáticas en torno de China y Japón). Por el contrario, la combinación de globalización e inserción periférica (el caso de los países del Mercosur) ha modificado las condiciones de supervivencia de modelos de unión aduanera basadas en el desarrollo de capacidades industriales vía mercados ampliados relativamente protegidos.

Durante una buena parte de la existencia del bloque, tanto sectores con intereses exportadores predominantes como sectores con intereses predominantes en el mercado de los cuatro países, obtenían ventajas de la existencia del Mercosur.

El sector agropecuario y de alimentos –un exportador neto del Mercosur– tuvo durante mucho tiempo interés en negociaciones conjuntas, donde era posible

²⁶ Kaplinski, R. (2005). *Mondialisation, Poverty and Inequality*. Malden, Polity Press.

extraer concesiones adicionales gracias al atractivo del mercado argentino y en mucha mayor medida, el brasileño. Por otra parte, numerosos sectores industriales, en particular en la Argentina y en Brasil, prosperaron al amparo del arancel externo común.

Por diversas razones, en particular la mayor importancia de los insumos importados en las cadenas de producción y la emergencia de polos globales de consumo y de producción en Asia, la globalización ha aumentado las tendencias centrífugas de los esquemas de integración regionales. El Mercosur en su estado actual es menos imprescindible para ciertos sectores de las economías de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Las economías de los Estados Partes del Mercosur son economías en desarrollo con una baja inserción en las cadenas de valor y cuando lo logran es en general como suministradores de materias primas al inicio de la cadena de producción situadas fuera de las fronteras del Mercosur. Los sectores más dinámicos y competitivos tienen un interés cada vez más reducido en desarrollar la integración regional y un mayor interés en una política comercial abierta que potencie su acceso a los mercados mundiales.

A esto deben sumarse los desempeños muy diferentes de las economías de los cuatro países fundadores en los últimos treinta años. La actitud de importantes sectores productivos de cada uno de los Estados Partes frente a la globalización, su percepción como oportunidad o desafío, se ha visto influenciada por condiciones macroeconómicas y estructuras productivas que han tomado caminos divergentes.

Aun algunos sectores que privilegian el mercado interno han perdido interés en el bloque. En efecto, los diferenciales de competitividad entre la producción nacional y las importaciones de terceros países también se verifican entre la producción nacional y la de otros socios del bloque. La ausencia de instrumentos para abordar esos diferenciales de competitividad se encuentra detrás de las dificultades encontradas para eliminar barreras no arancelarias en el comercio intrazona.

Brasil conserva condiciones para aspirar a convertirse en el centro de algunas cadenas de valor regionales en América del Sur²⁷, pero su propia proyección en los mercados latinoamericanos rivaliza con la oferta china²⁸. Para competir en esos mercados e incluso el suyo propio, una parte del empresariado brasileño demanda una apertura económica que le permita incorporar insumos a bajos costos. En la visión de la cúpula empresarial brasileña, la recuperación de la competitividad de la economía y el desarrollo productivo y tecnológico de la industria pasan por la integración de Brasil al mundo. Un país con conexiones globales consistentes produce de manera más eficiente, innova y genera mejores empleos²⁹. En contrapartida, la Argentina parece concentrar su competitividad en sectores ligados a los recursos naturales y a los servicios. Su industria muestra una débil capacidad exportadora hacia los mercados mundiales e incluso el del Mercosur.

Estas tendencias centrífugas han vuelto más acuciante la necesidad de una coordinación macroeconómica fuerte y de políticas públicas de inversión y desarrollo industrial en el marco de un proyecto de integración, elementos relativamente relegados en el diseño original del Mercosur.

Dos opciones esquemáticas y algunas opciones intermedias

Los problemas de consolidación del Mercosur serían entonces la consecuencia de un esquema inicial que se vio desprovisto de los supuestos sobre los que debería basarse. El Mercosur se encuentra bloqueado en una zona intermedia en la que no avanza hacia sus objetivos fundacionales, pero tampoco se reorganiza hacia objetivos más modestos. Como un nadador agotado que no se decide a un último esfuerzo para alcanzar la otra orilla, pero tampoco a regresar, el bloque es víctima de medidas unilaterales y descoordinadas.

²⁷ Baptista Maduro, L. y Polonia Rios, S. (2014). "Mercosur: ¿Llegó el momento de replantear el modelo?" Boletín Informativo Techint N° 345, Nov. 2014.

²⁸ IEDI (2015). O Comércio Bilateral Brasil-China e a Produção Industrial Brasileira. Carta IEDI n. 674. http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_674.html.

²⁹ Confederação Nacional da Indústria (2019) Agenda internacional da indústria.

La primera alternativa para conservar el Mercosur como una unión aduanera, es decir como un proyecto de integración económica profunda, requiere entonces de un proyecto común entre los socios fundadores sobre su modelo de desarrollo económico y de su inserción internacional.

Es la más compleja y difícil. La que requiere de mayor esfuerzo y voluntad de resignar intereses propios en función de intereses comunes. Voluntad bastante disminuida después de varios años de decepciones. En una clave más doméstica, requiere como primer paso que la Argentina defina colectivamente cuál es su propio modelo para intentar en un segundo paso conciliarlo con los otros Estados Partes.

Si el camino de consolidar la unión aduanera se encontrara vedado por la ausencia de este proyecto común, la segunda opción consistiría en rediseñar el Mercosur para que sea un área de libre comercio reforzada con algunos elementos de integración económica en función de la proximidad geográfica de sus Estados Partes.

Esta segunda opción es más sencilla, ya que consiste en “nadar con la corriente” de los obstáculos que se han encontrado a lo largo de los años. El Mercosur se ha ido deslizando lentamente hacia ella. Pero lo ha hecho abriendo brechas en la unión aduanera en función de intereses nacionales o sectoriales, sin planificación y muchas veces por medidas unilaterales sin consenso. El resultado es que la coherencia interna del Mercosur se ha visto disminuida. No solo es una “unión aduanera imperfecta”, sino una unión aduanera disfuncional.

Entre estas dos opciones podrían imaginarse otras de nivel de ambición intermedio. Parafraseando a Tolstoi, todas las uniones aduaneras perfectas se parecen, pero cada unión aduanera imperfecta, puede ser imperfecta a su manera. El punto central es la consistencia entre el nivel de ambición de los distintos objetivos e instrumentos. El libre comercio intrazona sin armonización de incentivos y coordinación macroeconómica es un escenario indeseable, de la misma manera que no es útil una política comercial común sin garantías de acceso al mercado ampliado.

¿Qué se necesitaría para conformar la unión aduanera?

La profundización de la unión aduanera requiere la incorporación de instrumentos que prevengan y resuelvan los conflictos de intereses entre los socios y construyan en lo posible intereses comunes o, al menos no incompatibles entre los socios. Descontada la voluntad política y la definición de un modelo de desarrollo (sobre lo que se hablará más adelante), algunos instrumentos prácticos deberían ser implementados:

1. Las agencias gubernamentales a nivel nacional carecen de cualquier incentivo para abandonar sus marcos legales, tradiciones institucionales y “constituencias”. Los organismos de cada Estado Parte, precisamente porque deben cumplir su mandato legal, muchas veces alimentan con argumentos técnicos los conflictos de intereses en lugar de resolverlos. Aun en sus mejores momentos, la dinámica de la integración estuvo definida por la intervención presidencial, que impulsaba el proceso y le daba forma (Malamud, 2005)³⁰. Pero la voluntad política es por sí sola insuficiente. Por naturaleza es demasiado esporádica –siempre habrá un nuevo problema que demande su atención– y superficial –no puede procesar problemas que son de una diversidad y especificidad técnica enorme³¹.

La unión aduanera no puede progresar sin un sistema decisorio y un mecanismo de solución de diferencias que eliminen el bloqueo y la perennidad de los problemas³². Una de sus principales limitaciones consiste en que, a diferencia de la Unión Europea, el sistema de solución de diferencias se encuentra vedado a los ciudadanos o empresas³³. Los Estados Partes han preferido evitar el uso del sistema por distintas razones, entre ellas el costo político y la expectativa de cumplimiento. Sin embargo, el mecanismo no está habilitado para empresas, organizaciones no

³⁰ Malamud, A. (2005). Op. cit., pág. 158.

³¹ Clulow, G. (2017). La Diplomatie Présidentielle Dans l'Institutionnalité du Mercosur. Atelier: Les crises institutionnelles, les leaderships présidentiels et les élections en Amérique latine. Congrès Des associations francophones de science politique Montréal, 17-19 mai, 2017.

³² Bouzas, R. (2004). “La dinámica institucional y normativa: un balance”. Boletín Informativo Techint No. 315. Septiembre-diciembre 2004. pp. 63-81. Número dedicado al Mercosur.

³³ Malamud, A. (2008). “La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización”. Jaramillo, G., Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo, pp. 115-137. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

gubernamentales y ciudadanos que podrían ser los primeros interesados en el cumplimiento de las normas del bloque.

2. Históricamente una de las fuentes de tensión más importantes en el Mercosur han sido las alteraciones de corto plazo de la competitividad relativa. Estas emergen de las oscilaciones de las variables macroeconómicas. Una unión aduanera funcional necesita algún grado de coordinación de la política macroeconómica, en particular déficit público, metas de inflación y tipo de cambio. El Grupo de coordinación macroeconómica carece de la periodicidad, las competencias y los instrumentos legales para hacerlo y debe ser fortalecido en esa línea.

3. Otro factor que ha impedido la profundización del bloque son las asimetrías de competitividad en el largo plazo. El Mercosur necesita un marco común para los incentivos fiscales y una armonización de los instrumentos de política industrial con un doble objetivo: la competitividad horizontal y las políticas sectoriales. Por ejemplo, una verdadera política automotriz común que tenga como eje la transición hacia los vehículos eléctricos y no la administración del comercio.

4. La mayoría de los conflictos internos del Mercosur derivan de tensiones entre sectores consolidados. El bloque sigue preso de conflictos nacionales de intereses propios de la segunda revolución industrial. Se han creado pocos incentivos para el desarrollo de nuevos sectores con intereses no conflictivos vinculados, por ejemplo, a la digitalización de la economía. Es necesaria la revisión del arancel externo común y de las reglas de origen en función de una definición de cadenas de valor regionales para ciertos sectores y de cadenas globales en otros. De la misma manera, el Mercosur necesitaría una política común en materia de telecomunicaciones y servicios digitales.

5. Otro elemento ausente en una unión aduanera es una política de conectividad en todos los niveles. El Mercosur debería tener un plan común en relación con el desarrollo de su infraestructura y no proyectos de desarrollo que rivalizan entre sí por la renta aduanera o portuaria, por

ejemplo. Como demuestra el caso de la Unión Europea, no hay política común sin fondos comunes. El Mercosur necesitaría un fondo común para el desarrollo de la conectividad interna del bloque en todos los niveles (infraestructura carretera, conectividad digital).

6. Otro elemento disgregador del Mercosur ha sido el fracaso en la creación de un verdadero mercado ampliado. Si las empresas de los Estados Partes encuentran más sencillo o rentable exportar a terceros países que a los socios, existirán pocos incentivos para consolidar la unión aduanera. Esto requiere eliminar las trabas no arancelarias al comercio intrazona, entre otras:

El establecimiento de una agencia Mercosur de sanidad animal y vegetal (que no sustituirá las cuatro agencias nacionales) pero que asegure la equivalencia de los sistemas de control y permita la eliminación de los controles sanitarios y fitosanitarios para el comercio intrazona.

Adopción de un enfoque en relación con los reglamentos técnicos al estilo de “nuevo enfoque” de la Unión Europea. Esto es, armonización limitada a los requisitos de seguridad y principio de reconocimiento de productos manufacturados bajo los estándares conformes con esos requisitos.

7. Otro elemento de tensión en el Mercosur han sido las distintas visiones sobre la velocidad y el nivel de ambición de la agenda externa. En la medida que la agenda externa cobró prioridad sobre la agenda interna, aumentó la tentación por eliminar el principio de negociaciones conjuntas. La unión aduanera requiere la definición de una agenda externa de largo plazo y de un mandato negociador común sobre los objetivos y contenidos de las negociaciones comerciales.

La agenda externa no puede estar desacoplada del modelo de crecimiento económico. Las negociaciones comerciales requieren un consenso sobre los sectores que serán excluidos de la apertura comercial, aquellos que serán expuestos a la competencia externa y serán financiados de diversas maneras para su crecimiento (inversión en R+D, infraestructura o subvenciones), los sectores que no necesitan mayores incentivos sectoriales

fuertes y los sectores donde las importaciones ocuparán el rol más preponderante, sea como bienes de consumo o como insumos para los procesos productivos.

La Unión Europea es un caso típico. La agricultura y la producción agropecuaria son protegidas y subvencionadas por la política agrícola común. Los sectores como el energético, acero, forestal han sido objeto de políticas sectoriales de renovación. Otros sectores se benefician de políticas horizontales de digitalización, innovación y sustentabilidad³⁴. Otros sectores como indumentaria, electrodomésticos y electrónica se importan desde Asia o el Mediterráneo. El Mercosur necesita realizar sus propias elecciones sectoriales en base a su propia estructura económica y su propio tejido social.

Simultáneamente, las negociaciones externas requieren de un consenso sobre cuáles son los instrumentos de los acuerdos comerciales que estimulan el crecimiento económico y cuáles no. Las posiciones negociadoras de los actores más importantes del comercio internacional en materia de propiedad intelectual, reglas de origen, inversiones, se encuentran modeladas sobre la base de sus ventajas comparativas y de su posicionamiento en las cadenas globales de valor. El Mercosur debería también definir cuál es la combinación de posicionamientos negociadores que maximiza sus intereses.

8. La política comercial común necesita que todos los Estados Partes obtengan beneficios, pero que también compartan los costos. La política comercial común permite extraer más beneficios de las negociaciones comerciales, sobre todo para los Estados Partes con menos tamaño de mercado, pero es más lenta. Arbitrar este dilema es más sencillo si también existen suficientes incentivos derivados de participar del mercado ampliado de Mercosur. La política comercial externa del Mercosur requiere una agenda interna dinámica.

³⁴ Wyns, T. (2017), A Mapping of EU industrial and Innovation Policy. I24C & VUB-IES Working Paper, Vrije Universiteit Brussel, October 2017. Website: www.i2-4c.eu

Estas medidas deberían ser parte de un paquete legislativo sancionado por los cuatro Congresos. Las decisiones tomadas por los poderes ejecutivos son fácilmente reversibles si no son sancionadas legislativamente. Esto lleva a otro de los problemas del bloque, la dispersión de la representatividad política. Los cuatro Congresos tienen muy escasa participación en la agenda del bloque y tienen de hecho una escasa relación entre ellos. Al menos escasa en relación con lo que sería necesario para que participaran en el proceso de integración y actuaran como impulsores del bloque.

Opción del área de libre comercio

Como puede observarse, la opción de una verdadera unión aduanera requiere de un nivel de ambición, de voluntad política y de consenso que hasta ahora han sido difíciles de sostener en el tiempo.

Si este proyecto no pudiera o no se quisiera implementar, debería evaluarse la modificación del Tratado de Asunción para definir nuevos objetivos e instrumentos. En esa redefinición, la coherencia entre la agenda interna y externa es importante. Un área de libre comercio no requiere una política comercial externa común, pero tampoco la liberalización de todo el comercio o la eliminación de los instrumentos de defensa comercial intrazona.

Un área de libre comercio podría contemplar:

- que cada país defina su agenda de negociaciones externas;
- fijar sus aranceles nacionales;
- aplicar medidas de defensa comercial intrazona, incluyendo salvaguardias;
- deberían también revisarse los objetivos del Tratado en relación con la eliminación de instrumentos de administración y monitoreo del comercio;
- exclusiones de productos y sectores del libre comercio;

- una revisión completa de las reglas de origen con la atención puesta en eventuales triangulaciones comerciales;
- desde el punto de vista institucional podría simplificarse la estructura de gestión del Mercosur, de sus órganos de representación y de su sistema de solución de diferencias (Tribunal Permanente de revisión).

Esto no impediría de ninguna manera la entrada en vigor del protocolo de compras públicas, comercio electrónico e indicaciones geográficas y se concluya la 8va. ronda de liberalización de servicios. Estos compromisos en términos generales apenas pondrían a las relaciones intrazonas a la altura de los compromisos que se están negociando con terceros.

Considerando que, aún en la hipótesis de una zona de libre comercio, se trataría de una asociación entre países que comparten un espacio geográfico común, el Mercosur reformulado aún debería contener instrumentos de desarrollo de la infraestructura física de interconexión.

Al margen de estos dos tipos ideales (unión aduanera completa o área de libre comercio) y teniendo en cuenta las dificultades para alcanzar una y desventajas de la segunda, varias opciones intermedias podrían encontrarse como resultado de un acuerdo entre los Estados partes. Todas estas opciones deberían contemplar uno de los principios básicos del Tratado de Asunción, esto es, el equilibrio entre derechos y obligaciones.

Hasta el momento el Mercosur contiene numerosas flexibilidades tanto en el comercio intrazona como en el comercio extrazona. Entre ellas las excepciones al Arancel Externo Común, los regímenes temporales y los elementos de flexibilidad ya existentes en las negociaciones externas (por ejemplo con países de la ALADI o la entrada en vigor bilateral de algunos acuerdos).

En el plano interno, la particularidad de esas “flexibilidades” es que se trata de mecanismos de transición hacia la unión aduanera plena y son tratadas como excepciones temporales. En el plano externo, la negociación bilateral de acuerdos comerciales con terceros países fuera de América Latina no podría considerarse

como excepciones temporales. Por la naturaleza de esos compromisos, se trata de perforaciones permanentes. Por lo tanto, es conveniente que las opciones intermedias fueran diseñadas en función del grado de “flexibilidad” que se decida acordar en las negociaciones internas.

Cuanto más “flexible” sea la política comercial externa, menos ambiciosos pueden ser los objetivos de integración intrazona. Son escasas las flexibilidades adicionales que puedan acordarse sin requerir necesariamente la modificación del Tratado de Asunción.

El modelo de desarrollo

Se ha propuesto como hipótesis que el principal problema del Mercosur es la ausencia de un modelo de desarrollo. La razón para abordar este tema por separado es que, al menos para el caso de la Argentina, se trata de una definición previa y común a cualquiera de las opciones que se persigan.

Esta definición parece más clara en los casos de Paraguay, Uruguay e incluso Brasil y prioriza una agenda externa más activa y una agenda interna concentrada en los instrumentos de libre comercio intrazona, sin mayores elementos de integración económica o de construcción de un mercado común.

Un modelo de crecimiento económico requiere un consenso hoy ausente. No se trata de una particularidad argentina. Los modelos de desarrollo son con frecuencia elecciones implícitas, el resultado de procesos históricos a veces traumáticos como revoluciones, dictaduras y hasta guerras perdidas. A veces ese consenso esconde solamente la imposibilidad de revertir un sendero de desarrollo. La receta para el crecimiento económico no es fácil de encontrar, no existe una combinación definida de políticas que generen crecimiento económico sostenido. Aun los casos de éxito son objeto de distintas lecturas³⁵.

³⁵ Rodrik, D. (2018). Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy Princeton, pág 225.

Tavares de Araujo extrae dos conclusiones prescriptivas de su análisis del caso brasileño³⁶. La primera es que la competitividad de las industrias nacionales no depende solo de su capacidad para lanzar nuevos productos y reducir los costos de producción, sino también de políticas públicas que incrementen la eficiencia de los diversos segmentos del sector servicios, en especial la logística del transporte, sistema de comunicaciones, intermediación financiera, certificación de calidad, auditoría y resolución de conflictos. La segunda es que la formulación de políticas industriales selectivas, encaminadas a promover ventajas comparativas específicas para cada sector, nunca ha sido tan relevante como hoy, dada la volatilidad de las condiciones competitivas³⁷.

Tal vez sea posible enumerar algunos elementos básicos:

1. La Argentina tiene mucho para ganar en competitividad de su producción solo con alcanzar la estabilidad macroeconómica con un tipo de cambio competitivo y baja inflación. Es probable que no haya política industrial más eficaz. La estabilidad de precios y de tipo de cambio también ayudará a prevenir tensiones comerciales y de desplazamiento de inversiones entre los socios del Mercosur.
2. El crecimiento de largo plazo y el aumento del valor agregado dependen más de la creación de ambientes de innovación, el diseño de ayudas focalizadas y el desarrollo de la infraestructura que de la creación de reservas de mercado vía aranceles o de exenciones fiscales. Es necesario identificar los sectores que traccionarán el crecimiento, aquellos que tienen potencial para ser competitivos pero requieren de políticas sectoriales para lograrlo y aquellos que necesitarán protección por sus problemas sistémicos, pero que por razones sociales es preciso preservar.
3. La Argentina tiene mucho para ganar de un aumento significativo de la inversión en educación en todos los niveles. La performance de nuestro país en materia de servicios basados en el conocimiento (SBC) es una prueba

³⁶ Tavares de Araujo, J. (2013). "Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro". Revista Brasileira de Comércio Exterior. No. 115. Abril - Junho de 2013. http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/115_JTA.pdf.pdf

³⁷ Idem.

de esas ventajas competitivas. Pero los SBC no pueden ser el canto de cisne del sistema educativo argentino. Autores como Mazzucato demuestran que históricamente el desarrollo de nuevos sectores tecnológicos fue precedido de fuertes inversiones públicas en investigación (aunque no cualquier tipo de R+D tiene impactos sobre el crecimiento)³⁸. La articulación entre los sistemas educativos y de R+D de los Estados Partes del Mercosur se encuentra todavía en sus inicios, en comparación con otras experiencias como la europea.

4. La moderna geografía económica evolutiva³⁹ subraya la importancia de la diversificación económica sobre la base del aprovechamiento de factores de organizaciones y tecnológicos a nivel de las firmas y de su interacción con actores académicos y gubernamentales⁴⁰. Enfocar la integración en el Mercosur en esos sectores nuevos, en lugar de hacerlo en sectores con problemas estructurales de competitividad, ayudaría a desplazar la agenda del bloque fuera de un juego de suma cero.

Desde el punto de vista del interés argentino, transformar al Mercosur en un área de libre comercio solo ahorraría el paso de conciliar nuestro proyecto de país con el de los otros socios del Mercosur. No evita la necesidad de una definición propia. Sin estabilidad macroeconómica y sin una agenda de competitividad genuina, cualquier alternativa –sea esta más aperturista o más proteccionista, en el marco de una unión aduanera o de un área de libre comercio– estará destinada al fracaso.

Desde el punto de vista del interés de todos los Estados Partes, el futuro del Mercosur debe ser decidido por consenso, tal como establecen los tratados (Asunción, Ouro Preto). Las medidas unilaterales solo dificultan la construcción de un futuro común, bajo el formato que sea.

³⁸ Mazzucato, M. (2011) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, pág. 51.

³⁹ Boschma, Ron & Frenken, Koen. (2011). The Emerging Empirics of Evolutionary Economic Geography. *Journal of Economic Geography*. 11. 295-307. 10.1093/jeg/lbq053.

⁴⁰ Binz, C., Truffer, B., & Coenen, L. (2016). Path creation as a process of resource alignment and anchoring: industry formation for on-site water recycling in Beijing. *Economic Geography*, 92(2), 172-200. <https://doi.org/10.1080/00130095.2015.1103177>, p. 27.

Bibliografia

Baptista Maduro, L. y Polonia Rios, S. (2014). “Mercosur : ¿Llegó el momento de replantear el modelo?” Boletín Informativo Techint. N° 345, Nov. 2014.

Binz, C., Truffer, B., & Coenen, L. (2016). Path creation as a process of resource alignment and anchoring: industry formation for on-site water recycling in Beijing. *Economic Geography*, 92(2), 172-200. <https://doi.org/10.1080/00130095.2015.1103177>, p. 27).

Boschma, Ron & Frenken, Koen. (2011). The Emerging Empirics of Evolutionary Economic Geography. *Journal of Economic Geography*. 11. 295-307. [10.1093/jeg/lbq053](https://doi.org/10.1093/jeg/lbq053).

Bouzas, R. (2004). “La dinámica institucional y normativa: un balance”. Boletín Informativo Techint. Volumen 315. Septiembre-diciembre 2004. pp. 63-81. Número dedicado al Mercosur.

Clulow, G. (2017). La Diplomatie Présidentielle dans l’Institutionnalité du Mercosur. Atelier: Les crises institutionnelles, les leaderships présidentiels et les élections en Amérique latine. Congrès Des associations francophones de science politique Montréal, 17-19 mai 2017.

Confederação Nacional da Indústria (2012), Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022. Ano 2012.

– (2019) Agenda internacional da indústria.

FIESP, Documento de Posição. Propostas de integração externa da indústria. FIESP. Ano 2014.

IEDI (2015). O Comércio Bilateral Brasil-China e a Produção Industrial Brasileira. Carta IEDI n. 674. http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_674.html.

Kaplinski, R. (2005). *Mondialisation, Poverty and Inequality*. Malden, Polity Press.

Kegel, P.; Amal, M. (2013). “Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica mundial”. *Revista de Economia Política*. 33 (2). abril/junho 2013. pp. 341-359, pag. 344.

Lorenzo, J. (2006). Obstacles to Total Economic Integration in Regional Trade Blocs: The Case of Mercosur. Honors College Theses. Paper 43. Power and Regionalism in Latin America. University of Notre Dame Press.

Malamud, A. (2005). “Presidential Diplomacy and Institutional underpinnings of Mercosur: an Empirical Examination”. *Latin American Research Review*. 40 (1) : 138-64).

– (2008). “La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización”. Jaramillo, G, *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. pp. 115-137. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Mazzucato, M. (2011) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, pág. 51.

Perales, J. (2003). A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur. In Finn Laursen (ed.). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.

Rodrik, D. (2018). *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy* Princeton, pág 225.

Tavares de Araujo, J. (2013). “Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. No. 115. Abril-Junho de 2013
http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/115_JTA.pdf.pdf

Wyns, T. (2017), *A Mapping of EU industrial and Innovation Policy*. I24C & VUB-IES Working Paper, Vrije Universiteit Brussel, October 2017. Website: www.i2-4c.eu