

El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales
Dossier Especial - Mayo 2021

A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur

co editado por Magdalena Bas Vilizzio (UDELAR - ERII) y Julieta Zelicovich (GENCI - UNR)



Contenido

Presentación: Pensar en Mercosur	2
¿Qué Mercosur se quiere? Legado y aprendizajes en los treinta años del proceso	3
El Mercosur. 30 años sorteando temporales y sismos	7
Mercosur: ¿por qué no se rompe el <i>status quo</i> ?	13
Los 30 años del Tratado de Asunción y la Invisibilidad del Mercosur en Brasil	17
El Mercosur es el Mercosur, no lo que se dice del Mercosur	19
El rompecabezas	22
Del eje atlántico al pacífico. El Mercosur frente a la hegemonía china en la región	26
Mercosur en sus 30 años: el desafío de las agendas y su disputa	32
China en América Latina: la estrategia regional pendiente	36
30 años de Mercosur: Logros y desafíos de una integración multidimensional	39
Construyendo una política migratoria en nuestro proceso de integración	42
Solución de Controversias en el Mercosur. Situación Actual y Perspectivas	46
Mercosur: de según cómo se mire	49
Pensar fuera de la caja	53

“Hagamos algo por el aniversario del Mercosur”. Así comenzó este dossier (y probablemente la gran mayoría de las actividades que tuvieron lugar en marzo y abril 2021, en el marco de la conmemoración de los 30 años del proceso de integración regional). Desde el Grupo de Estudios en Negociaciones Comerciales Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario, y el Espacio de Relaciones Internacionales e Interdisciplina, de la Universidad de la República, tendimos puentes para analizar la región con mirada propia. Propusimos a un conjunto de colegas de distintas generaciones, con diferente trayectoria académica y profesional, así como diversas perspectivas pensar de manera colectiva el pasado, presente y futuro del bloque. Siendo el tiempo un factor fundamental, en movimiento o detenido, como ilustra la fotografía de portada, buscamos una lectura crítica desde el presente para el desafío de pensar el futuro. La reflexión es una respuesta a las tensiones que atraviesan nuestros países, pero también una apuesta a trascender esa coyuntura. Estamos convencidas de que las políticas públicas sólo pueden ser resultado de la discusión colectiva. Y allí situamos al Mercosur.

El aniversario del bloque volvió a ponerlo en la agenda. Hacía mucho tiempo que Mercosur no ocupaba ese espacio público con tanta intensidad en prensa, universidades, cámaras empresarias y gobiernos. Sin embargo, el tono no fue festivo. El bloque se encuentra en crisis, y los caminos para enfrentar esa crisis no son imaginados necesariamente en conjunto desde algunas de las capitales. Factores internos, pero también un contexto global de sindermia/pandemia, el cambio en el orden internacional, y la incertidumbre económica complejizan el devenir del Mercosur. ¿Cuál es el lugar que se le asigna a esta apuesta de integración? ¿Qué es lo que el bloque puede y no puede hacer por los países, su desarrollo y la estrategia de inserción internacional? ¿Qué elementos de la historia del bloque nos dejan enseñanzas para el presente y futuro de políticas en conjunto? ¿Cuáles de los cambios que acontecen llaman a la integración a seguir siendo el eje del accionar externo de los miembros, y cuáles, por el contrario, actúan como fuerzas centrífugas?

En las próximas páginas volcamos nuestras reflexiones ante tales interrogantes, aprovechando el aniversario del Mercosur para reivindicar la importancia de pensar la región desde la misma región. Agradecemos a Daiana Ferraro, Diana Tussie, Mariana Vázquez, Laura Bogado, Valentina Starcovich, Juliana González Jauregui, Damián Paikin, Roberto Bouzas, Lincoln Bizzozero, Jorge Fernández Reyes, Raphael Carvalho de Vasconcelos, Sergio Maia Tavares Marques, Nicolás Pose, Marcus Maurer de Salles, por haberse sumado a esta convocatoria.

Magdalena Bas Vilizzio y Julieta Zelicovich

La coyuntura: crisis pandémica y de horizontes

El Mercosur cumplió treinta años durante el desarrollo de una emergencia sanitaria mundial que ha tenido repercusiones dramáticas en la región, y en el espacio latinoamericano/caribeños, aparejando un incremento de la pobreza y de la extrema pobreza según señala la CEPAL en distintos informes y documentos. La CEPAL también se ha referido a que una de las vías para encarar la crisis y la disminución del comercio es la integración regional, planteando algunas recomendaciones para una agenda proactiva como ser infraestructura sostenible, cooperación digital, facilitación del comercio entre otros.

Todo esto puede resultar una mirada macro-sistémica que escapa al designio y evolución concreta del bloque regional. Sin embargo, al visualizar las escasas y limitadas decisiones del Mercosur que posibilitaron recursos adicionales en un Proyecto FOCEM en salud y la reorientación de recursos para la adquisición de equipamientos, material y kits para Paraguay, se exhibe un funcionamiento de mínima con los consiguientes límites del proceso regional en su capacidad de respuesta adaptativa.

La limitada respuesta que se conjuga con la escasa presencia simbólica del bloque contrastan con la Unión Europea, que ha ido incrementando su compromiso regional con planes, programas con apoyo presupuestal, compromisos negociados, reafirmación de la institucionalidad con nuevas iniciativas como ser el nuevo plan europeo de innovación e investigación en biodefensa (la Incubadora HERA) y la ratificación del espacio europeo en el sistema internacional. El espacio europeo ha estado tensionado por fisuras y posibles desafilaciones al estilo Brexit y esta evolución de reafirmación negociada señala un camino entre otros posibles, con algunos conceptos-temas ordenadores entre los cuales el de autonomía estratégica, el desarrollo sostenible y el de la identidad europea de valores.

Por el lado del Mercosur en cambio, la cumbre de Presidentes que se reunió en forma virtual por el trigésimo aniversario del bloque dejó como exclusivo tema de la reunión la intimación planteada por el Presidente uruguayo a tratar el tema de la flexibilización. Muy poco frente a los requerimientos sistémicos planteados; la situación sanitaria mundial y regional y la necesidad de políticas convergentes y de cooperación; la nueva agenda del sistema de comercio internacional en que han tomado importancia los temas ambientales, la economía digital y la certificación de procesos y productos entre otros temas; y la interpelación prospectiva y de redefiniciones regionales que plantea el pre-acuerdo con la Unión Europea.

¹ Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de la Comisión Académica de la Maestría Bimodal de Estudios Contemporáneos de América Latina (Universidad de la República-Universidad Complutense de Madrid).

En esta coyuntura, ¿podemos hablar de crisis pandémica o bien dada la escasez de respuestas frente a la situación sanitaria y de definición de instrumentos, temas a tratar y definiciones, de una crisis de horizontes? Si bien el Mercosur ha pasado períodos críticos en sus decenios, como fuera el décimo aniversario, los gobiernos tuvieron en ese momento la visión de plantear objetivos estratégicos, horizontes en medio de la crisis como fueron el Programa de Relanzamiento y posteriormente el Plan de Trabajo 2004-2006.

En definitiva, el exclusivo tema de la “flexibilización” que apunta sobre todo a un instrumento, el Arancel Externo Común, y a un posible estiramiento interpretativo para acuerdos de libre comercio, deja sin respuestas y proyecciones los considerandos del Tratado fundacional del bloque atinentes al desarrollo económico con justicia social y mismo a la inserción internacional. En otros términos, al centrar en la flexibilización la agenda regional, se asume una incapacidad de respuesta adaptativa a los requerimientos actuales. Y eso por supuesto deja al Mercosur sin los soportes de base que fueron construyendo un ADN en el proceso.

Legado y aprendizajes

Las comunidades humanas dejan legados en sus recorridos: los mismos les dan su especificidad frente a otras comunidades y muestran los aprendizajes, los temas abiertos y desafíos a encarar. Ese es el sino de la evolución humana conocida, ya sea en sus estadios iniciales de la historia como en la actualidad en que nos encontramos en una transición sistémica.

El legado del proceso regional se ubica primeramente en algunos valores emblemáticos vinculados al surgimiento del bloque: la democracia como valor, la paz como objetivo a preservar, la aproximación entre Argentina y Brasil para terminar con el cisma colonial y posibilitar un eje de desarrollo y de referencia en América del Sur. Por otra parte, los cuatro países fundadores y en particular el eje argentino-brasileño, establecieron bases para una convergencia de las políticas exteriores y con ello para definir los márgenes de autonomía y de inserción económica y política frente a las iniciativas de los países desarrollados. Si bien estos legados de base y la articulación del bloque con el sistema internacional tuvieron sus debates, rupturas y cuestionamientos (suspensión de Paraguay, por ejemplo, la falta de respaldo por parte de Brasil a la candidatura de Pérez del Castillo en la OMC), el Mercosur se conoce en el mundo por ser democrática y como zona de paz y negocia como bloque con países y regiones.

Este legado que atañe al surgimiento del Mercosur y que es importante señalar para la memoria de los procesos y de las generaciones que no conocieron las consecuencias que aparejaba la rivalidad argentino-brasileña en la región ni los horrores de dictaduras que comulgaron de la doctrina de seguridad nacional, ni de la posibilidad de una guerra, constituye el soporte sobre el cual se fueron concretando algunos resultados y aprendizajes que dejaron el correspondiente legado.

En una primera etapa en la década del noventa, además de los buenos resultados en la interdependencia económica entre los países y la conformación de una zona de libre comercio, se fueron concretando procedimientos, definiciones y certificaciones para

productos elaborados en la región categorizando a los mismos y señalando los requerimientos necesarios para su circulación; se fue generando una red institucional por un derrame del propio proceso a partir de necesidades y requerimientos y se fueron generando aprendizajes en las burocracias nacionales para volcarlas en el ámbito regional a partir de la cooperación internacional, sobre todo europea. En definitiva, la mundialización fue canalizada regionalmente vía Mercosur y desde el bloque se iniciaron negociaciones con la Unión Europea, se siguieron las instancias del ALCA y se posibilitó generar aprendizajes en temas OMC plus necesarios para el establecimiento de prioridades y posibilidades.

Si bien esta primera etapa cerró con algunos déficit y objetivos no alcanzados que aún siguen estando en la agenda negativa como los que atañen las restricciones a la libre circulación, la falta de actualización del AEC, la postergación en una política comercial común con el Código correspondiente, también dejó los aprendizajes señalados y una interdependencia económica, que aún continúa en algunos sectores y no solamente en el automotriz.

La etapa post-crisis de inicios del siglo XXI y que abarca hasta mediados de la segunda década, también generó aprendizajes con su correspondiente legado. En este período se conformó un Parlamento regional con espacio para continuar avanzando en su ámbito de competencia; se asistió a la concreción de un Fondo Estructural y de otros fondos específicos para incentivar o impulsar sectores; se definió como prioridad la dimensión social, posibilitando la participación de regiones, ciudades y organizaciones de la sociedad civil; se generaron ámbitos de alcance regional para los derechos humanos y se propició una instancia de vinculación con las políticas públicas; se concretaron objetivos en el sector educativo del Mercosur como ser en materia de educación superior los procesos de acreditación de carreras y los primeros programas de movilidad en las carreras acreditadas.

Esta etapa también dejó déficit en distintos objetivos, prioridades y sectores. Entre los mismos, el referido a las cadenas regionales de producción, al avance en las definiciones políticos-estratégicas de las negociaciones internacionales, a la articulación de los distintos estamentos gubernamentales y no gubernamentales en las consultas del Grupo Mercado Común para la toma de decisiones, en el cuello de botella decisorio institucional, en la articulación de los intereses nacionales con los regionales y de los sectores políticos y sociales cuyas posibilidades de expresión en el Parlamento y en otros ámbitos no resultaron suficientes, en la consideración de las asimetrías y en el limitado impacto de los fondos estructurales entre otros.

El ingreso a una etapa marcada por la prioridad en la inserción internacional, que dejó atrás el período del Mercosur "progresista" reformuló la agenda regional hacia los nuevos temas del comercio internacional. Entre ellos se ubicaron las negociaciones con la Unión Europea, que buscaron adaptar algunos temas en un formato de negociación del siglo XX.

El Mercosur presente en proyección 2030-2050

Hablar del Mercosur en proyección 2030-2050 es visualizar estratégicamente al bloque regional en función de la Agenda 2030 y del Cambio Climático. Esto significa que tenemos hoy un Mercosur con su legado y aprendizajes que señalamos anteriormente. Un Mercosur con déficit en distintos planos, aunque con concreciones en sus distintas etapas que nos llevan al estado actual. Y sobre todo un Mercosur que se conoce desde el exterior en sus valores y en una identidad regional sudamericana que posibilita las negociaciones con terceros.

También claro el Mercosur actual es el visualizado por la política de Bolsonaro con la pandemia y la negación de la misma, que ha llevado a que Brasil tenga registros de muertes altísimos en cantidad y en porcentaje, por la deforestación de la Amazonia y la poca cooperación en los temas de la agenda internacional actual. Y esa imagen es la que da pie a que crezca el empuje proteccionista europeo en aras de la protección ambiental. De esta manera nos aproximamos a dos temas de alta sensibilidad en el Mercosur presente: el referido a los efectos internacionales y regionales de las políticas domésticas de los Estados-Partes y el que concierne los intereses de los sectores económicos y su representación nacional-regional.

El trigésimo aniversario del Mercosur muestra un funcionamiento de mínima y la insistencia en el tema de la flexibilización para debatir opciones frente a esa situación. Una salida es volver con la vieja idea de que el Mercosur se refunde como Zona de Libre Comercio. Otra sería encarar estratégicamente como lo ha hecho la Unión Europea los temas del siglo XXI en su dimensión regional. El legado y aprendizajes muestran la capacidad adaptativa que ha tenido el bloque frente a distintos contextos internacionales. En la actualidad el bloque no ha dado respuestas a los requerimientos y a los nuevos temas de la agenda internacional. El tomar esos nuevos temas entre los cuales algunos tienen fechas previstas en el 2030 y 2050 sería continuar con esa capacidad de adaptación y trabajar con una mirada estratégica.

Introducción

Escribimos este artículo entre temporales y sismos, en el propio Mercosur y a escala global. Una reflexión sobre el derrotero de este proceso de integración no debería dejar de considerar las capas tectónicas geopolíticas y económicas que se han movido a nivel mundial, y su impacto en esta parte del planeta, en estos 30 años que se cumplen desde su creación, el 26 de marzo de 1991. Son de destacar los movimientos que tuvieron lugar en sus inicios, y el momento actual. En aquel entonces, la implosión de la Unión Soviética dejaba al mundo sin las referencias que le daban sentido y orientación, más allá de las posiciones políticas o epistemológicas de cada quien. Hoy, la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, reconocida como la mayor disrupción económica global en casi un siglo (Nahón y Strada, 2021), amplifica una crisis que es, sin dudas, previa. Es en esta ecúmene que estamos reflexionando hoy sobre el Mercosur.

En los 30 años en los cuales estas transformaciones han tenido lugar a nivel mundial, un conjunto de países de América del Sur, con una historia de inserción económica internacional dependiente y periférica, así como de fragmentación política, ha buscado sostener un proyecto de integración que ha cambiado las características geopolíticas y económicas del territorio que abarca, y más allá. La pregunta que cabe hacerse, particularmente en el contexto actual, es sobre su sentido histórico y su relevancia estratégica y geopolítica.

30 años sorteando temporales y sismos. El Mercosur y sus etapas

Los orígenes. Y un poquito más allá...

La democratización y la integración regional han sido dos procesos intrínsecamente relacionados que, a mediados de los 80s, transformaron la geografía política regional. Es indudable que el fortalecimiento de la democracia reconquistada se encontraba entre los objetivos principales del hecho político de la integración. Los primeros acuerdos fueron bilaterales, destacándose aquellos entre los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney. Asimismo, las primeras conquistas de esta nueva ola de la vocación integracionista en esta geografía tuvieron que ver con su contribución con la consolidación democrática, con la reconfiguración de Sudamérica como una zona de paz a partir del desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, y con la conformación de un espacio de concertación política como base para la estabilidad regional. Asimismo, también la integración y la cooperación fueron una condición para la implementación de proyectos más autónomos de desarrollo e inserción internacional.

¹ Agradezco a Ariela Ruiz Caro por sus comentarios a una versión previa de este artículo. Lo en él vertido es, por supuesto, de mi total responsabilidad.

² Profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Avellaneda – Miembro del Observatorio del Sur Global – Ex Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur

El desmantelamiento de las hipótesis de conflicto se plasmó en poco tiempo en nuevas concepciones acerca, por ejemplo, de la infraestructura y la conectividad, que mucho tuvieron que ver con aquel objetivo (Tettamanti, 2021).

El MERCOSUR fue creado el 26 de marzo de 1991 a partir de la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco de un cambio geopolítico global que transformaría vastas regiones del mundo. La caída del muro de Berlín, la implosión de la Unión Soviética, el imperio del por entonces denominado "pensamiento único" y, en América Latina y el Caribe, del Consenso de Washington, fueron algunos de los elementos que se destacaron en aquella etapa. La creación del MERCOSUR tuvo y tiene, en cualquier caso, una relevancia histórica, simbólica, económica y geopolítica indudable, independientemente del pensamiento y los objetivos de quienes la impulsaron. Fue el fin de la impronta histórica y simbólica de la lógica de Tordesillas, y una señal de autonomía vis a vis la potencia de la época (Amorim, Bomforti, 2021). Esta clave de lectura nos parece la más acertada aún hoy, treinta años después. También y sobre todo para decodificar qué fuerzas se ponen en juego con cada movimiento hacia la unidad, en el tablero de una geografía que hemos definido como *en disputa* (Vázquez, 2019).

La primera década del MERCOSUR tuvo la impronta de la época. Se trató de una integración que jerarquizó políticamente el libre comercio o los mecanismos del mercado. Sin embargo, la conformación de una unión aduanera le dio un sentido tangible de proyecto común que mantiene hasta la actualidad (Amorim, 2021). El MERCOSUR devino un instrumento más de la aplicación en nuestra región de las recomendaciones del Consenso de Washington. Esto se observó en la economía política del proceso de integración, en su andamiaje jurídico e institucional y en cómo fueron concebidas sus dimensiones social y ciudadana, fundamentalmente con carácter subsidiario (Vázquez, 2019). Se destaca, sin embargo, el proceso de institucionalización que acompañó a esta etapa.

Cambio político e integración regional. Alcances y limitaciones

La segunda década del MERCOSUR encontró a este esquema de integración en un contexto de cambios políticos sustantivos en los Estados partes y en la región. El nuevo ciclo se inauguraría con la llegada de Hugo Chávez Frías al poder en 1999 y, en el bloque específicamente, con el triunfo electoral de Lula da Silva y de Néstor Kirchner, en Brasil y Argentina, respectivamente. Ambos asumieron como presidentes en 2003. La integración regional recuperaba su sentido político de ampliar los espacios de autonomía en la inserción internacional, fortalecer la democracia, en esta etapa en un sentido más sustantivo, y se reflejaba también en el bloque el proceso de ampliación de derechos que tenía lugar a nivel de cada uno de los países. Es preciso destacar, sin embargo, que la coexistencia en el MERCOSUR de gobiernos de corte popular sólo duró unos efímeros cuatro años: desde la llegada al poder de Fernando Lugo, en agosto de 2008, hasta el golpe institucional que lo sacó del poder, en junio de 2012. Algunas imágenes de la proyección de estos cambios en el bloque que pueden destacarse son las siguientes.

En primer lugar, se transformaron los objetivos políticos de áreas de integración que ya existían en el MERCOSUR, a partir de un cambio desde un enfoque mercantil hacia una perspectiva de derechos. Un ejemplo claro de esto es el área de salud, en la cual se abandonó una concepción de las regulaciones de protección de la salud como potenciales obstáculos al libre comercio, para tomar centralidad aquella perspectiva. (Satto, 2019).

En segundo lugar, se amplió la integración a nuevas áreas de política, incluyendo a sujetos sociales, excluidos hasta entonces. A modo de ejemplo, pueden destacarse la agricultura familiar y campesina (Gonzalez, 2019) o los derechos humanos (Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur, 2016). Asimismo, se creó una institucionalidad funcional a dichos objetivos, como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, el Instituto Social del Mercosur (Nascone, 2019), o la Unidad de Apoyo a la Participación Social del bloque. Éste último órgano fue la culminación de un sendero de apertura a la participación social en el bloque (Vazquez, 2021). El propio Parlamento del Mercosur, creado también en esta etapa, fue una expresión de la vocación de democratización política de la época.

En tercer lugar, se destaca en el período un cambio de posicionamiento en las negociaciones internacionales del bloque, particularmente aquella para la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que terminó con la muerte política y simbólica de la misma en la cumbre que tuviera lugar en Mar del Plata, en noviembre de 2005.

Por último, en esta etapa, y a partir de razones fundamentalmente históricas, geopolíticas y estratégicas, tuvo lugar la primera ampliación en la historia del Mercosur, con el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela, en 2012.

Es preciso dar un lugar especial, en el análisis de este período, a la economía política de la integración. Se trata del área del Mercosur en la cual el cambio político tuvo menos impacto. No se logró una transformación sustantiva en el modelo de integración, desde el regionalismo abierto que caracterizó a la etapa anterior hacia un modelo de inserción con mayor autonomía y un patrón menos dependiente, la creación de cadenas regionales y una mayor agregación de valor y contenido tecnológico. La mesa Mercosur no tuvo los consensos necesarios para avanzar en esta dirección y, a partir de la crisis de 2008 y su coletazo en 2011, la salida individual, basada en la histórica práctica de la excepcionalidad en relación con el mandato de una política comercial común, fue creciendo. Las tensiones se plasmaron con mayor intensidad en las cada vez más divergentes posiciones acerca del relacionamiento externo del Mercosur, es decir, las negociaciones comerciales del bloque con el resto del mundo.

Sin embargo, y desde la perspectiva de la mirada geopolítica que planteamos al comienzo, nos parece relevante señalar que el bloque devino en una geografía en resistencia, en la medida en que no tomó el sendero de acuerdos de libre comercio bilaterales y asimétricos que caracterizó a la inserción económica internacional de gran parte de los países de la región, iniciados mucho tiempo antes con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, EEUU y México (TLCAN). En 25 años, la firma de acuerdos de este tipo fue la norma en la región (Ghiotto y Lathera, 2020).

Golpes institucionales, intentos de restauración y libre comercio

Un punto de inflexión en el sendero que, no sin contradicciones y tensiones, caracterizó al Mercosur a partir de 2003, fue el golpe institucional que tuvo lugar en Paraguay en 2012. Este tuvo dos consecuencias que, como ha sido ya señalado (Vazquez, 2019), configuraron fuerzas igualmente intensas pero de sentido contrario. Por un lado, el ingreso como Estado Parte de la República Bolivariana de Venezuela, pendiente desde hacía tiempo por la no ratificación del Protocolo de Adhesión por parte de la República del Paraguay. Y, por otro lado, la suspensión de Paraguay y, a partir de 2013, el restablecimiento de los derechos de este país, ya con un gobierno de signo político diferente. Luego siguieron el triunfo de Mauricio Macri en Argentina, en 2015, el golpe institucional en Brasil, en 2016 y el consecuente cambio de gobierno, y, por último, la suspensión de Venezuela del bloque. En este último caso, se trató de una suspensión, en diciembre de 2016, violatoria del derecho del Mercosur.

Este cambio en el color político regional, más allá de la mayor o menor legitimidad de origen de los gobiernos, tuvo consecuencias en distintas dimensiones del proceso de integración. Desde el principio hubo un total consenso con respecto a cuál debería ser el proyecto económico del bloque: más abierto y dispuesto a negociar acuerdos comerciales asimétricos con países o regiones más desarrolladas. El caso emblemático fue la conclusión, en junio de 2019, de los aspectos sustantivos de esa negociación. Ese consenso fue uno de los factores explicativos más importantes, si bien se pueden considerar múltiples razones (Zelicovich, 2019).

Asimismo, se profundizó también en esta etapa un camino de alineamiento geopolítico con EEUU, expresado por ejemplo en la creación del Grupo de Lima, en 2017, en la política de aislamiento de la República Bolivariana de Venezuela, y en la destrucción de la UNASUR para conformar un nuevo organismo sudamericano, denominado PROSUR, en Santiago de Chile, en 2019.

Por último, para los gobiernos de derecha las dimensiones social, ciudadana y autonómica de la integración constituyeron un pesado lastre del que había que desprenderse para recuperar el sendero originario de jerarquización exclusiva del libre comercio. Se trató de una etapa de intentos de desmantelamiento de lo conquistado.

En relación a los dos últimos puntos, es preciso dejar fuera de este consenso absoluto a los gobiernos del Frente Amplio. Uruguay fue miembro desde el primer momento del Grupo de Contacto Internacional para Venezuela, creado en febrero de 2019, luego de las tensiones generadas después de que Juan Guaidó se autoproclamara presidente interino de Venezuela. No así en lo relativo a la economía política de la integración. Asimismo, durante estos gobiernos se buscó conservar las dimensiones sociales y ciudadana del bloque.

Reconociendo las conquistas. Sosteniendo la mirada estratégica entre terremotos y sismos

Son indudables las conquistas tangibles e intangibles de estos 30 años de integración, un poco más si con justicia consideramos los antecedentes inmediatos del Mercosur. Atrás han quedado los tiempos de hipótesis de conflicto entre países vecinos y de miradas geopolíticas de patria chica. El diálogo y la concertación política continúan siendo un piso irrenunciable de las relaciones políticas y económicas entre Estados, más allá de las mayores o menores tensiones que han caracterizado a cada etapa.

Franqueza obliga, debemos reconocer que la lista de pendientes es extensa y que el momento actual es probablemente aquel en el cual las fuerzas centrífugas tienen un peso sin precedentes. Desde cuestiones estructurales como la presencia económica de China en su ascenso global y los bajos niveles de interdependencia, que quitan materialidad y legitimidad al proyecto, a las diferencias políticas entre los Estados partes, particularmente al interior del binomio de países de mayor tamaño.

Sin embargo, su relevancia estratégica, en términos históricos y considerando las tendencias más claras de la economía y la geopolítica mundiales, que dibujan escenarios de gran regionalización, no ha cambiado. La búsqueda del desarrollo económico y del incremento del espacio de política en el concierto de naciones, requiere sostener un proyecto de unidad. Por supuesto, no como mera continuidad del pasado, sino decodificando cuidadosamente los cambios estructurales globales, las correlaciones de fuerza regionales y las alianzas afines a los objetivos de largo aliento buscados.

Referencias

- AMORIM, C. (2021) ¿Qué pasa con el MERCOSUR? En Observatorio del Sur Global. 30 MERCOSUR. Informe Especial (pp. 51-54). <https://observatoriodelsurglobal.com/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-ESPECIAL-MERCOSUR.pdf?fbclid=IwAR31LMr3rTab7GfFFE1H6x01E-I4MnC-MK7ZErFTmndaUMjfPdYMb0-ns9g>
- BOMFORTI, E. (26 de marzo de 2021). 30 años del MERCOSUR, el lugar donde las ideologías perecen. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/emanuel-bonforti-30-anos-del-mercotur-el-lugar-donde-las-ideologias-perecen.phtml>
- GHIOTTO, L. Y LATERRA, P. (Eds.). (2020). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- GONZALEZ, L. (2019). La agricultura familiar en el MERCOSUR: actualidad de una agenda en tensión. VÁZQUEZ, M. (Ed.) (2019). *El MERCOSUR. Una geografía en disputa*. (pp. 345-366). Ciccus.
- NAHÓN, C. Y STRADA, J. (2021). El MERCOSUR en el (des) orden global: la regionalización como estrategia de desarrollo. REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE LA REPÚBLICA ARGENTINA ANTE MERCOSUR Y ALADI (Ed.) (2021).

- MERCOSUR. Una política de Estado.* (pp. 69-86). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- NASCONE, M. (2019). La dimensión social del MERCOSUR: la coexistencia de tres décadas en permanente tensión. VÁZQUEZ, M. (Ed.) (2019), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa.* (pp. 305-339). Ciccus.
- SATTO, N. T. (2019). O MERCOSUL Saúde. VÁZQUEZ, M. (Ed.) (2019), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa.* (pp. 203-228). Ciccus.
- TETTAMANTI, D. (2021). Infraestructura en el MERCOSUR en Representación Permanente de la República Argentina ante MERCOSUR y ALADI (Ed.) *MERCOSUR. Una política de Estado.* (pp. 159-170). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (2016). *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR.*
- VÁZQUEZ, M. (2019). El MERCOSUR, ayer y hoy. Una geografía en disputa. VÁZQUEZ, M. (Ed.) (2019). *El MERCOSUR. Una geografía en disputa.* (pp. 15-96). Ciccus.
- VÁZQUEZ, M. (2021). La participación social en el MERCOSUR. Democratización y proyecto de integración. REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE LA REPÚBLICA ARGENTINA ANTE MERCOSUR Y ALADI (Ed.) (2021). *MERCOSUR. Una política de Estado.* (pp. 359-370). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- ZELICOVICH, J. (2019). *El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final.* Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>
https://doi.org/10.33960/AC_13.2019

Ya transcurrieron tres décadas desde la firma del Tratado de Asunción por el que la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se impusieron el ambicioso objetivo de crear un mercado común, previo establecimiento de una unión aduanera. El propósito, recibido con entusiasmo frente a la tradición de rivalidad existente entre la Argentina y Brasil, reproducía una tendencia conocida en las experiencias de integración en el mundo en desarrollo, especialmente en África y América Latina, a saber: la fijación de objetivos ambiciosos en contextos en los que los requerimientos económicos, políticos e institucionales para materializarlos estaban en buena medida ausentes. En efecto, una revisión de la experiencia de las últimas décadas permite constatar que el listado de iniciativas ambiciosas de integración en esas regiones ha sido tan fértil en materia de compromisos como estéril cuanto a resultados.

Esto no debería sorprender. La teoría y la evidencia empírica proveen fundamentos e antecedentes más que suficientes acerca de la dificultad para materializar objetivos con el nivel de ambición que implican un mercado común o, aún, una unión aduanera. Las experiencias exitosas de formación de mercados comunes y uniones aduaneras han sido históricamente excepcionales y se han correspondido más con procesos de formación de Estados nacionales que con objetivos más prosaicos de política comercial. Incluso en el caso de la Unión Europea (la experiencia más exitosa de formación de una unión aduanera y un mercado común en la historia reciente) los objetivos comerciales han estado frecuentemente confundidos, al menos para importantes segmentos de sus comunidades políticas, con el debate subyacente sobre el papel del federalismo.

No obstante las reservas que cabía derivar de la teoría y la evidencia histórica, los años inmediatamente posteriores a la firma del Tratado de Asunción dieron sustento a una corriente de evaluaciones positivas sobre las perspectivas del emprendimiento. A ello contribuyó el fuerte aumento del comercio intra-regional, el considerable progreso registrado en la liberalización del comercio intrazona y la dinámica de fuerte interacción interburocrática impulsada por el involucramiento activo de las máximas autoridades políticas nacionales. Así, a mediados de la década de los noventa el Mercosur aparecía como un agrupamiento regional dinámico y con una trayectoria de implementación de los compromisos más que razonable con base en la experiencia comparada latinoamericana.

El panorama, sin embargo, cambió significativamente en la segunda mitad de los noventa, provocando a la acumulación de una brecha creciente entre los compromisos y su implementación. Las divergencias macroeconómicas que a finales de esa década dominaron el escenario económico en la Argentina y Brasil dieron sustento a un diagnóstico superficial sobre los obstáculos que enfrentaba el proceso de integración regional, desviando la atención de los obstáculos endógenos y de las dificultades

¹ Profesor plenario de la Universidad de San Andrés e investigador superior del CONICET

objetivas para implementar una agenda crecientemente demandante. Diez años después de la firma del Tratado de Asunción el Mercosur enfrentaba “el dilema de reiterar las experiencias frustradas de integración típicas del pasado (*deja vu*) o desarrollar un proceso de aprendizaje en la construcción de intereses, reglas e instituciones comunes” (Bouzas, 2001: 198). En ese mismo artículo se señalaba: “Esta última opción requiere capacidad para arbitrar las divergencias en las percepciones y en las preferencias nacionales de política, una oferta adecuada de liderazgo y la identificación e implementación de una agenda cooperativa” (Bouzas, 2001: 198). Sin haber registrado progresos significativos en áreas tales como la armonización de las medidas no arancelarias, la implementación del código aduanero, la regulación del comercio de servicios y los regímenes de compras del gobierno o la adaptación institucional a los requerimientos de la nueva etapa, los estados parte del Mercosur ya dejaban ver con claridad que las condiciones necesarias para construir una unión aduanera (menos aún un mercado común) estaban muy lejanas.

La brecha entre la retórica (y los compromisos) con la realidad sólo se profundizó durante las dos décadas siguientes. Otro artículo publicado diez años más tarde con motivo del vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción se sostenía: “...los dos principales factores que explican la crisis actual del Mercosur son: a) la gradual erosión de los objetivos comunes que impulsaron a los Estados parte a involucrarse en el proceso de integración regional, y b) la consecuente pérdida de foco y de capacidad para jerarquizar los problemas de política subyacentes. La progresiva dilución de una visión de proyecto común y la consecuente pérdida de foco regional han transformado la agenda de negociación del Mercosur en una mera agregación de demandas nacionales” (Bouzas, 2003: 50). En otras palabras, diez años después lo que se destacaba era más de lo mismo.

Con tres décadas transcurridas estos diagnósticos –hoy extendidos a buena parte de los especialistas- suenan a fatigosa repetición. Cabe destacar que el reconocimiento de esta realidad en nada hace mella al rol que el proceso de integración ha tenido en tres ámbitos principales, a saber: el fomento de un vínculo económico más estrecho entre las dos mayores economías de la región, los derrames sobre otras áreas de política pública que intensificaron la interacción como consecuencia del impulso inicialmente provisto por el Mercosur y el aumento en la permeabilidad de las sociedades civiles de cada país a los desarrollos que tienen lugar en los países vecinos. A menos que se crea que estos logros dependen de mantener prendida la llama de la formación de una unión aduanera y un mercado común (de lo cual no existe la menor evidencia), no se comprende qué impide que los gobiernos reconozcan lo evidente y formalicen lo que se ha ido consolidando, por acción u omisión, en estos treinta años. ¿Qué es lo que explica el *status quo* impotente en el que se encuentra el (componente comercial) del Mercosur? ¿Por qué ningún gobierno ha conseguido dar el puntapié que rompa el *status quo*?

Para responder esta pregunta puede ser útil interrogarse acerca de la percepción de los costos y beneficios que tendría dar ese paso. Más allá de cuán ajustadas a la realidad sean esas percepciones, hay cuatro “costos” que parecen evidentes. El primero es la pérdida del acceso preferencial al mercado regional, el que podría estar

en riesgo frente a la aplicación de represalias o la suspensión de concesiones por parte de los miembros que se consideren afectados por el socio "rebelde". El segundo es la eventual erosión de los márgenes de preferencia para acceder al mercado regional congeladas por el corsé que impone el arancel externo común y la decisión 32/00, las que podrían desaparecer incluso en ausencia de represalias o suspensión de concesiones. El tercero es el costo político de alienar (o de contener) a los sectores internos más identificados (por ideología o por intereses) con economías más cerradas. El cuarto, finalmente, habita en el nebuloso territorio de lo simbólico: abandonar el proyecto de unión aduanera y mercado común implicaría renunciar a un proyecto de vocación estratégica que tuvo importantes derrames sobre otras áreas y que es parte constitutiva del imaginario de la integración latinoamericana.

Obviamente, estos costos percibidos (reales o imaginarios) han pesado de manera diferente para cada gobierno y cada país. El costo de perder o ver erosionarse las preferencias regionales no ha sido una consideración menor, si bien la importancia de la región como destino de sus propias exportaciones –con la excepción de Paraguay– se ha reducido sistemáticamente en los últimos años.² Adicionalmente, para algunos sectores en particular el mercado regional es un destino importante al que se dirigen buena parte de las ventas al exterior, incluso en el caso de la mayor economía de la región. Los dos últimos motivos se relacionan más con el ámbito de la política y la ideología: en casi todos los países el costo del abandono formal del proyecto de unión aduanera ha tenido un valor simbólico muy importante.

¿Y qué hay sobre los beneficios? Aquí es donde a mi entender se ubica el principal problema. Durante todos estos años, y con énfasis y dosis cambiantes, ninguno de los gobiernos de la región ha tenido la convicción de que romper la *impasse* en que se encuentra el Mercosur acarrearía beneficios suficientes como para justificar los costos (reales o imaginarios). Para ello han confluído dos factores principales. El primero es la flexibilización de hecho, ya sea a través de excepciones temporarias o los incumplimientos. Estas "válvulas de escape" han permitido que los países acomoden (es cierto, imperfectamente) la realidad a sus preferencias o necesidades. El segundo es que el Mercosur se ha vuelto cada vez menos relevante (en términos económicos y estratégicos) para sus propios miembros: por lo tanto, ¿cuánta energía política tiene sentido invertir para acercar la realidad a los compromisos? Como lo sugiere la cada vez menos relevante sucesión de cumbres ministeriales y presidenciales, el Mercosur parece haberse revelado como cada vez menos relevante para sus propios miembros. Si no es posible hacerlo navegar es menos costoso dejarlo encallado languideciendo que intentar alguna maniobra de rehabilitación (incluyendo su "desguace").

En síntesis, el Mercosur se ha vuelto presa de una paradoja: su no materialización se ha transformado en su condición de supervivencia. El proyecto original ha conseguido sobrevivir (en la retórica y en el imaginario) a través de su no materialización. Esta no materialización ha tomado la forma de excepciones, prórrogas, prácticas opacas, incumplimientos y todo tipo de excepcionalidades. En un contexto en el que su relevancia para los propios socios se ha reducido, los incentivos para invertir recursos y

² Incluso para una economía pequeña como Uruguay, el mercado regional ha sido responsable por menos de un cuarto de sus exportaciones.

energía política en su rehabilitación se encuentran en un punto mínimo. Hace demasiado tiempo que el Mercosur alcanzó un equilibrio perverso en el que los incentivos para adaptarlo a la realidad son insuficientes.

¿Qué perspectivas existen de que esta situación se modifique? Hay dos factores que podrían resultar clave. El primero es la eventual concreción del cada vez más distante acuerdo con la Unión Europea, en el que muchos ven un incentivo para reactivar, más por necesidad que por convicción, la agenda interna. Ha de reconocerse, sin embargo, que no deja de ser un triste destino para un proyecto que nació con (y al que se atribuyen) ambiciones estratégicas.

El segundo es la acción de los gobiernos de aquellos países en los que el *status quo* ha resultado relativamente más costoso. Por razones obvias, Uruguay es el caso más destacado. Durante décadas se consideró que, por una mera cuestión de tamaño, Brasil tendría el destino inevitable de proveer el liderazgo que requiere todo proceso de integración. Tampoco faltó quienes alimentaran la fantasía de que la Argentina podría jugar el rol de una "Francia sudamericana". Es un hecho que habla por sí mismo que el futuro del Mercosur y la posibilidad de romper el *status quo* se encuentre en manos de Uruguay: un miembro al que con frecuencia, por razones geográficas y de tamaño, se lo vio como vio carente de opciones estratégicas.

Referencias

- BOUZAS, R. (2001). Mercosur: ¿crisis económica o crisis de la integración? HUGUENEY, C. Y C.H.CARDIM, C. H. (2003) *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*, Brasilia: FUNAG/IPRI/SGIE/BID.
- _____ (2001). El Mercosur Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vu? *Revista de Desarrollo Económico Nro 162*, julio-setiembre 2001

Raphael Carvalho de Vasconcelos¹

Sergio Maia Tavares Marques²

El Mercosur³, como proyecto de aproximación comercial con marcos y objetivos que van más allá de la dimensión económica, no está presente en la vida cotidiana brasileña con la misma visibilidad e intensidad de la de sus vecinos. Como resultado natural de esta ausencia, surge la premisa de que la sociedad brasileña no tiene la dimensión real de los beneficios, oportunidades y de las potencialidades que el proyecto de integración significa para Brasil.

Para el gobierno brasileño, los intereses geopolíticos y estratégicos en la región se sobreponen a los intereses económicos. Esa diferencia de enfoque genera reflejos en la presencia del proyecto regional en la vida cotidiana de las personas, que no entienden el proceso como una herramienta económica. En el centro de la ausencia del Mercosur del debate público brasileño estaría, así, la desinformación.

Sobre esa invisibilidad por falta de información, si, de un lado, la distribución de recursos del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) torna sus beneficios y logros más visibles en Asunción que en Río de Janeiro, la adopción de la patente Mercosur para licencias automotrices constituye importante herramienta para cambiar esa realidad y generar un sentimiento general de pertenencia al proyecto regional.

Los ejemplos, claramente alegóricos, no excluyen discusiones y cuestionamientos con respecto a las dificultades para lograr la integración productiva entre las economías de los miembros de la organización internacional y para hacer que los beneficios comerciales y económicos del Mercosur sean ampliamente perceptibles para las sociedades. Dificultades importantes de un espacio arancelario común que cumple 30 años como una unión aduanera imperfecta combinada con una zona de libre comercio inconclusa.

Los síntomas de falta de información, falta de transparencia y la divulgación insuficiente de los éxitos del proceso regional, de hecho, parecen ser ciertos. Sin embargo, el énfasis más apropiado para comprender el origen del problema está en la arquitectura constitutiva del derecho regional. Aunque la invisibilidad mencionada sea un fenómeno presente especialmente en la realidad brasileña, y no tanto en las

¹ Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la UERJ; Profesor de Derecho Público de la UFRRJ; Doctor en Derecho Internacional por la USP y por la UERJ. Abogado y Consultor Jurídico. rvasconcelos@raphaelvasconcelos.com

² Cursa Doctorado en Derecho en la Universidade Católica Portuguesa – Escola do Porto. Master en Derecho de la Unión Europea por la Universidade do Minho. Miembro de la ICON-S Portugal. Asesor del Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional de la República Portuguesa. sergiomaiatavares@hotmail.com

³ Las consideraciones de este ensayo fueron publicadas en portugués en el capítulo “Confabulação sobre os 30 anos do MERCOSUL” publicado en el libro “Mercosul 30 Anos: Pasado, Presente y Futuro”

realidades argentina, uruguay y paraguay, ella puede desvelar, en primer lugar, una ausencia de legitimidad de la integración del Mercosur en Brasil. En otras palabras, la idea de que la legitimación proviene, en cierta medida, de la calidad del resultado de las acciones políticas, racionalmente adoptadas en nombre del interés público, sirve como termómetro para comprobar si una determinada institución es visible o no.

Cuando verificamos el predominio de un desconocimiento generalizado, en Brasil, de los proyectos financiados con fondos del Mercosur y su impacto en la realidad social brasileña, encontramos que hay una falta de legitimidad de partida para una parte significativa de los miembros de la organización regional.

Ahora bien, en la medida en que esa dimensión externa implica la valoración de que las decisiones vinculantes deben ser en el mejor interés de la población y que los poderes existentes para abordar problemas que los miembros de una comunidad política no podrían resolver individualmente, concluimos por la configuración de dos problemas, es decir, la ciudadanía no está integrada en la dinámica de toma de decisiones (ya sea porque no participa o porque no es escuchada) y las decisiones mismas no consideran los problemas relevantes para las personas que entregaron la solución de problemas a una organización que, debido a ser regional, debería cumplir mejor con sus objetivos.

El FOCEM es un ejemplo de esto: fundamental para Asunción (por ejemplo, infraestructura vial y acceso a agua y saneamiento básico), destacado por Montevideo (infraestructura energética), inexplicable para la esfera pública nacional de Brasil.

Un proyecto político, infraestructuralmente de carácter económico, se vuelve invisible cuando su construcción no se hace con protagonismo popular.

La forma más inmediata de promoverlo, como se sabe, es a través de elecciones directas, creando para los representantes electos un deber de rendición de cuentas a la ciudadanía. Las críticas a la participación democrática en realidad complementan las consideraciones hechas sobre la invisibilidad concreta del Mercosur.

Los intereses políticos que se superponen al debate económico en Brasil compiten con el déficit democrático para explicar la invisibilidad del Mercosur en la vida social brasileña. Las preguntas sobre la participación popular en realidad extienden esta discusión al resto de los Estados Miembros y sirven para aclarar el sentimiento de no pertenencia al proyecto regional en sociedades, como la paraguay y la uruguay, en las que el Mercosur se presenta de una manera más concreta y visible.

Desde hace muchos años, el Mercosur se ha vuelto una sala de audiencias donde diferentes actores regionales vuelcan sus expectativas y frustraciones respecto a qué rumbo deberían adoptar sus miembros. Tanto así, que bien podría visualizarse a las reuniones virtuales del Consejo Mercado Común como una digna escena de la película *Marriage Story* (Baumbach, 2019), donde desde fuera crecen aquellos quienes vociferan un inminente divorcio, pero que parecen desconocer que eso no es una solución certera. Lo cierto es, que sin importar el país o la corriente política a la que pertenezcan los protagonistas, todos acuden al Tratado de Asunción solamente para validar sus decisiones internas, cuando deberían hacerlo para sacar una única bandera: la de la integración.

¿Cómo puede una película ayudarnos a entender lo que hoy sucede en el bloque regional? De manera muy sencilla: imaginemos que el Mercosur es Henry, el hijo de la pareja principal, quien se convierte en una especie de cuerda de la que sus padres tiran para no enfrentarse directamente a sus diferencias. Sin querer señalar a ningún Estado, digamos que la esposa, Nicole, representa al ala del bloque que brega por una flexibilización y el esposo, Charlie, es más bien un acérrimo defensor de la Decisión 32/00 del CMC. De manera secundaria, o no tanto, están Nora, la abogada de ella, como el dedo acusatorio de la opinión pública y en un último plano, muy por debajo, se encuentran los abogados de él y la consejera matrimonial; que quizás somos todos aquellos que miramos con cierto escepticismo a los constantes idas y vueltas. Ahora, volvamos al interés inicial: ¿qué beneficio trae todo este vaivén para Henry? Ninguno.

Añadamos otra metáfora fílmica a modo de ilustrar las interrogantes: en *Birdman* (González Iñárritu, 2014), Riggan Thomson es un actor que en sus años de gloria se hizo famoso por una trilogía de un superhéroe. En el presente, el recuerdo de dicho personaje en el público solo ha servido para encasillarlo y marcar toda su identidad. ¿Acaso no podríamos sostener lo mismo respecto del Tratado de Asunción? Tanto defensores como detractores no tiemblan al remarcar que el art.1 sostiene que los Estados Parte decidieron conformar un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994. Es cierto, no se cumplieron los plazos. Es más, 26 años después de ese *deadline*, seguimos sin tenerlo. Y sí, si comenzáramos a marcar todo aquello que estipula el artículo y que no se ha cumplido, vislumbraríamos de manera exacta todo lo que al hoy sigue sin haber. No obstante, aferrarse estrictamente al texto no permite ver lo mucho que sí ha logrado ese no-mercado común; del mismo modo que enfocarse en lo que supo ser Birdman termina por quitarle valor a la figura de Riggan.

Nacido en los años 90, el Tratado de Asunción es un claro reflejo de esa realidad regional, la que impulsada por las ideas del neoliberalismo, marcó en sus inicios una relevante agenda económico-comercial a nivel intrazona (Bas Vilizzio y Zelicovich,

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales, Aspirante a Profesora Adscripta de Comercio Exterior e integrante del Espacio de Relaciones Internacionales e Interdisciplina (Universidad de la República, Uruguay).

2021). Es innegable que el texto propone un ambicioso proyecto, pero también logró un hito en términos de integración; desde donde no debemos olvidar que se ha construido un proceso de gran impacto en los habitantes de los países involucrados (Bustillo, 2021: 39-40). El Mercosur es integración económica, porque según lo que está escrito, es la manera que se eligió para alcanzar el desarrollo con justicia social. Sin embargo, su principal aporte va más allá de lo comercial, y tiene que ver con la consolidación de la democracia y la elevación del vecino a la categoría de socio (Solá, 2021: 03-04).

Hoy en día, el Mercosur está en el foco de la tensión, nuevamente por una posición disidente de las partes respecto a la cuestión de la flexibilización. Todos estamos al tanto de que los comentarios del Presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou, no hicieron ninguna gracia a su par argentino, Alberto Fernández; quien no dudó en continuar elevando el tono de la intervención (La Diaria Política, 2021). Lo que estaba destinado a ser un encuentro fraterno, terminó emulando la tensa escena de la audiencia de la historia del matrimonio. Un único comentario, tan simbólico como turbulento, desencadenó un infeliz debate y hasta la creación de un poco original hashtag: **#Uruexit**. Es que desde Uruguay, comenzaron a emerger en las redes una serie de voces críticas, que dotadas de una baja creatividad eligieron a twitter como el teatro de sus frustraciones. ¿No podría catalogarse esto último más bien como un mérito del bloque? Estar en boca de todos termina siendo una promoción gratuita, que tarde o temprano logra que la opinión pública se informe en orden de justificar sus posturas.

Las repercusiones del episodio del *lastre* en la red del pajarito pusieron a Uruguay y a Argentina en los roles de Nicole y Charlie, observándose en silencio mientras sus abogados discuten acaloradamente; dando razones a favor y en contra. Curiosamente, aquello que evitó que la reunión se diera de forma presencial terminó quebrando una lanza por este Mercosur que, una vez más y ya hemos perdido la cuenta, carece de un tutor a tiempo completo. La pandemia del COVID-19 hizo que muchas negociaciones se estancaran, pero puso las cámaras sobre un significativo actor secundario: el FOCEM. Hoy en día podemos decir que el héroe es el fondo, demostrando que en estos momentos, la cooperación tiene que ser la máxima. Uruguay bien sabe de esto, dado que se le ha brindado una donación reembolsable para financiar tests de diagnóstico del Instituto Pasteur Montevideo (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM, 2020). Incluso, los *twitteros* han difundido una *fake news* ¿positiva? al asociar el FOCEM con los respiradores que se trajeron de Córdoba el día después de la Cumbre. No es correcto, pero para el Mercosur es una mentira piadosa.

A modo de cierre, está más que claro que sin importar de qué lado del Mercosur estamos, bien conscientes somos de que no funciona de una manera de lo más beneficiosa; pero las discusiones quitan tiempo y aumentan la brecha. Volviendo a *Birdman*, en una de las escenas se ve como Riggan guarda una nota en su camerino en la que se lee: "*A thing is a thing, not what is said of that thing*". Haciendo un paralelismo -¿necesario?- entre ese disminuido actor y la realidad del bloque, ¿no será momento que se deje de juzgar por lo que debería ser y se empiece a pensar en mejorar lo que es? El Mercosur siempre está ahí, esperando para avanzar, impulsado por esos momentos donde velan por él desde la óptica del regionalismo y no

atrincherados en las fronteras nacionales. Adaptando a la situación una de las más memorables citas del abogado en *Marriage Story*, un triunfo no se alcanzará si las partes piensan individualmente, sino a través de la elección de lo que es mejor para el bloque. No queremos que este proceso siga siendo un Henry, mucho menos un Riggan.

Referencias

- BAS VILIZZIO, M. Y ZELICOVICH, J. (2021). Mercosur: de según cómo se mire. *La Diaria*, 26 de marzo de 2021. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/3/mercosur-de-segun-como-se-mire/>
- BAUMBACH, N. (Director). (2019). *Marriage Story* [Historia de un matrimonio] [Película]. IMDb. <https://www.imdb.com/title/tt7653254/>
- BUSTILLO, F. (2021, marzo 26). MERCOSUR: Nuestra historia. *Edición Conmemorativa, Mercosur 30 años 1991-2021*, 51. <https://www.mercosur.int/documento/mercosur-30-anos-1991-2021-edicion-conmemorativa/>
- FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM). (2020, octubre 29). *MERCOSUR aprueba USD 2.402.000 adicionales para la atención del COVID 19 en Uruguay*. <https://focem.mercosur.int/es/noticia/mercosur-aprueba-usd-2-402-000-adicionales-para-la-atencion-del-covid-19-en-uruguay/>
- GONZÁLEZ IÑÁRRITU, A. (Director). (2014). *Birdman or (The Unexpected Virtue of Ignorance)* [Birdman o (La inesperada virtud de la ignorancia)] [Película]. IMDb. Recuperado de: <https://www.imdb.com/title/tt2562232/>
- LA DIARIA POLÍTICA. (2021, marzo 26). Lacalle Pou dijo que el Mercosur "no puede ser un lastre" y Fernández respondió: "Si somos un lastre que tomen otro barco". *La Diaria*. <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/>
- SOLÁ, F. (2021, marzo 26). El MERCOSUR, una construcción dinámica para "ser martillo". *Edición Conmemorativa, MERCOSUR 30 años 1991-2021*, 51.

Juntando las piezas mercosurianas

Surgido en 1991, con el ímpetu dado al regionalismo de la economía internacional, el Mercosur se enmarca en la multiplicación de procesos regionales que comenzaban a gestarse en América Latina y el Caribe. Por primera vez desde la posguerra, Estados Unidos había abandonado su preferencia por el multilateralismo y la aversión a los acuerdos regionales con la firma de un tratado con Canadá, luego extendido a México a principios de los noventa. La Comunidad Económica Europea comenzaba su camino hacia la transformación en la Unión Europea.

Es en este contexto que los Estados de la región se suben a la tendencia europea y estadounidense a la celebración de tratados de libre comercio tanto bilaterales como plurilaterales. La llamada "era americana" del regionalismo (OMC, 2011) suma a la desgravación arancelaria (objetivo típico de la primera oleada) la profundización de temas no regulados por la OMC (temas OMC plus) y los países se vuelcan hacia una inserción obediente a la globalización (Tussie y Riggiozzi, 2018) con el afán de mejorar el acceso de sus exportaciones y atraer inversiones.

El Mercosur es hijo de su tiempo, como todos los procesos de integración, como cualquier institución nacional o internacional, como cualquier individuo. A treinta años de su fundación, analizarlo en clave del ideario o temas clave al momento de su constitución no parece ser adecuado ni justo. Sus miembros transitaron (y transitan) diferentes caminos internos y los temas en pugna en la arena internacional son otros. El Mercosur, que nació en pleno auge de la globalización, no podría estar ajeno a sus vaivenes ni a su crisis.

Sin embargo, hoy la disputa que aflora entre sus miembros gira en torno a la negociación de acuerdos comerciales con terceros Estados y la rebaja del arancel externo común. El corazón de ambos temas es el mismo: cómo hacer compatible el principio de reciprocidad del Tratado de Asunción y la CMC/DEC 32/00 con los intereses de cada Estado. El tema tiene raíces más profundas y antiguas que los debates que cobraron relevancia desde el 26 de marzo de 2021. Por ejemplo, a nivel de la Organización Mundial del Comercio, al finalizar la Ronda Uruguay en 1995 los aranceles fueron consolidados individualmente por miembro, no en clave conjunta, lo que fue y es un indicador de las controversias sobre el nivel de la protección al

¹ Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior, co-responsable del Espacio de Relaciones Internacionales e Interdisciplina, Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

² Directora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la sede de FLACSO Argentina e Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctora en Relaciones Internacionales por la Escuela de Economía de Londres.

momento del lanzamiento mismo del Mercosur. El tema no es nuevo, la conflictividad y la falsa paradoja de que el Mercosur está vivo y muerto al mismo tiempo, tampoco.

Los treinta años de camino recorrido, los avances en materia de comercio y tantas otras áreas (residencia, trabajo y seguridad social, convergencia estructural, educación, democracia, entre otros) parecen operar como una malla de contención, que lleva a que más allá de los problemas coyunturales y las diferencias entre los miembros, el bloque sobreviva y los miembros reconozcan su valor, aunque el valor no sea el mismo para cada uno.

Ahora bien, conociendo el espacio desde el que internamente se mueve el Mercosur, y las razones y sinrazones de sus miembros, este trabajo propone ampliar la mirada y analizar los temas clave en el sistema internacional. Si estuviéramos frente a un *puzzle* global, ¿qué piezas están en juego en el sistema internacional? ¿Cuáles deberá atender el Mercosur en el corto y mediano plazo? ¿Qué proponen los jugadores del *puzzle* global? Entre Buenos Aires y Montevideo, las autoras se encuentran virtualmente para armar el rompecabezas de respuestas.

Ubicando las piezas en el escenario internacional

Mientras que el arancel externo común importa al productor nacional, porque en ese terreno manda la microeconomía, ¿es el arancel la ficha clave del *puzzle* global? ¿Qué piezas están en juego? Desde mucho antes del 2020, año signado por la covid-19, la discusión en las negociaciones económicas internacionales trasciende los temas meramente arancelarios hacia una agenda poscomercial, caracterizada mayoritariamente por temas OMC extra. Sin pretender hacer una lista de expectativas, se detectan cuatro piezas del juego global que el Mercosur deberá atender en el corto y mediano plazo: inserción hacia Asia; la estrategia en torno al 5G; vacunas contra la covid-19; y la solución de controversias inversor-Estado.

En primer lugar los miembros del Mercosur deberán definir su inserción hacia Asia, no solo en términos de un tratado de libre comercio con China sino en clave de infraestructura y energía. ¿Qué puentes se tenderán con/hacia la Nueva Ruta de la Seda? ¿Y con la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por su sigla en inglés)? Responder estas preguntas implica definir, por ejemplo, si se protegerá y promocionará cualquier tipo de inversión y qué lugar tendrán las medidas para proteger el medioambiente y paliar el cambio climático.

Vinculada con la pieza anterior, el segundo tema a definir es la estrategia en torno al 5G, que tiene como el telón de fondo a la disputa entre Estados Unidos y China. ¿El Mercosur definirá una posición como jugador en el *puzzle* global? La (aparente) neutralidad, que también implica definir una posición, ¿será coordinada o se multiplicarán posiciones en solitario?

El sistema internacional está en las vísperas de un mundo multiplex, como propone Acharya (2014), con múltiples actores clave (Estados, organizaciones internacionales, corporaciones, etc.) cuya relación viene definida por formas complejas de interdependencia y múltiples capas de autoridad y liderazgo, sin hegemonía global. Es

clave una agenda común mercosuriana para la negociación con empresas transnacionales en áreas estratégicas, como la salud pública. A la hora de negociar las vacunas contra la covid-19, los Estados del bloque no pudo coordinar sus acciones, y en abril y mayo de 2021, los números de contagios y fallecidos cada 100.000 habitantes hablan por sí solos. En la actualidad, la economía está confinada en términos geopolíticos y priman soluciones nacionales y locales, no regionales o globales. En la Unión Europea, aun intentando comenzar en conjunto la campaña de vacunación, los miembros se desarmaron en conflictos sobre cuarentenas y vacunas autorizadas.

En cuarto lugar, la solución de controversias inversor-Estado encuentra al Mercosur en una doble posición: todos los miembros salvo Brasil son parte de tratados bilaterales de inversión, a nivel regional está en vigor un acuerdo que sigue el modelo brasileño y no incluye los tan cuestionados mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. No es un tema menor, especialmente teniendo en cuenta las recientes leyes de Argentina y Paraguay que autorizan incluir en los contratos internacionales por las vacunas contra la covid-19, prórroga de jurisdicción a favor, por ejemplo, del arbitraje internacional.

Asimismo, este es un tema que, aun con la propuesta alternativa de un sistema de cortes de inversión, ha marcado el tablero en la Unión Europea. El Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá (CETA por su sigla en inglés) entró en vigor provisionalmente, dejando pendiente el articulado relativo al nuevo sistema. Esto llevó a que en las siguientes negociaciones, la Unión Europea haya dividido en diferentes acuerdos la regulación de inversiones y el comercio. Pero el tema también impacta en la transición energética, no solo por los arbitrajes en la materia sino también por su inclusión en la modernización de Tratado de la Carta de la Energía, del cual la Unión Europea y la mayoría de sus miembros son parte. Si bien el Mercosur tiene una agenda que trasciende el comercio, en las contiendas internas el acceso a mercados no perdió su atractivo.

Armando el *puzzle*: entre la sindemia y los otros jugadores

El 30 aniversario del Tratado de Asunción se cumple en medio a un torbellino internacional. El escenario no solo está marcado por la sindemia de la covid-19 sino también por un escenario de globalización en crisis y contestación del orden internacional liberal, creado en los noventa como traje a medida para las ganancias estadounidenses y caracterizado por el optimismo por "el fin de la historia" según Francis Fukuyama. El torbellino impacta en el Mercosur, lo cuestiona pero también pone en debate el contenido de sus instrumentos fundacionales, empezando por el principio de reciprocidad. Asimismo, en América Latina el descontento social estalla en diversos puntos y la emergencia sanitaria aviva el fuego.

En otras latitudes, los nuevos movimientos se manifiestan en el Brexit (y la Unión Europea rearmando su propio rompecabezas regional), así como en la lógica nacionalista del discurso de Trump, el ascenso de la ultraderecha en diversos espacios de la Europa, así como nuevas vertientes nacionalistas en Turquía, Indonesia, India o

Filipinas. En 2021, el inicio de la era Biden no muestra cambios en torno al regreso al Acuerdo de Asociación Transpacífico, aunque marca una cuota de esperanza con la posición en relación a la suspensión temporal de las patentes y otros derechos de propiedad intelectual de vacunas y productos relacionados con la covid-19. Si bien el cambio de posición no basta por sí mismo, logró introducir el tema en el debate público, y pocos días después China también se manifestó a favor.

Asimismo, China demuestra, una vez más, la importancia de la geografía, con la creación de nuevas rutas, puertos y pasos. Esta reconfiguración tendrá un peso en el comercio internacional como lo fue el auge de la globalización hace treinta años. Así, la agenda internacional post-hegemónica se construye en torno a nuevos temas y una nueva geografía. ¿Qué piezas aporta el Mercosur en esta construcción? El bloque tiene una de las mayores reservas de agua del mundo (Acuífero Guaraní), así como recursos energéticos renovables y no renovables, pero son solo dos de muchos ejemplos.

En suma, el aniversario número treinta del Mercosur nos invita a abandonar la camisa de fuerza de las disputas entre los miembros y buscar consensos. Buscar consensos no significa abandonar intereses o retornar a una agenda exclusivamente comercial, buscar consensos es sinónimo de seleccionar, reordenar y jerarquizar las piezas del rompecabezas, las internas y las que se juegan globalmente.

Referencias

ACHARYA, A. (2014). *The End of American World Order*. Polity Press

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta.

OMC (2011). Informe sobre el Comercio Mundial 2011. *La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Secretaría General de la OMC, https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf

TUSSIE, D. Y RIGGIROZZI, P. (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Revista Perspectivas de las Ciencias Sociales*, Año 3 No. 5 Enero-Junio 2018, pp. 6-21, <http://hdl.handle.net/2133/11498>

En sus 30 años de vida el Mercosur ha ido mutando sus perspectivas y agendas en concordancia con las visiones y los consensos que los distintos gobiernos han logrado articular.

Sin embargo, su permanencia no se explica únicamente por estos encuentros, como tampoco sus crisis sólo provienen de las divergencias políticas. La razón principal de ambos fenómenos está en la esfera de la estructura económica y de la interrelación comercial entre los países.

En este aspecto algunas cuestiones se han mantenido inalterables durante gran parte de estos 30 años de vida del bloque, demostrando el acierto estratégico que significó la alianza Brasil – Argentina como eje para el modelo de desarrollo de los países del bloque.

Dos datos sirven para ilustrar este sesgo estructural. El primero, desde la constitución del Mercosur, y dejando de lado el pandémico año 2020, el propio bloque se convirtió en el principal destino de las exportaciones de tres de los cuatro socios hasta, al menos, 2016 cuando el Mercosur fue desplazado de dicho lugar en el caso uruguayo. El segundo dato, para Brasil, es su principal destino de sus exportaciones manufacturadas.

Esta situación, que no se replica en ningún otro proceso de integración latinoamericano, tampoco precedía al Mercosur. De hecho, hasta la firma del Tratado de Asunción el principal socio comercial de la Argentina era la Unión Europea, por entonces definida bajo el nombre de Comunidad Económica (Paikin y Dulcich, 2017)

Fue entonces la decisión política de la integración la que alteró los flujos comerciales, redefinió la economía política del sub-continente y dotó al Mercosur de una solidez que explica su permanencia en el tiempo.

Pero esta situación, como se dijo, empezó a cambiar. Más allá de la llegada al poder de planteos políticos contrarios al desarrollo del bloque, el verdadero peligro para el Mercosur se instala en el giro geopolítico global y en una errática definición estratégica ante el ascenso de China como principal actor en relación a los países sudamericanos.

Sobre barreras y flexibilizaciones

Kenneth Waltz, en su famoso libro sobre el sistema internacional explicaba la posibilidad de dos tipos de fenómenos: cambios en el sistema, o cambios del sistema². Los primeros, relativamente frecuentes. Los segundos esporádicos y propios de un reacomodamiento post-bélico o un cataclismo como el derrumbe de la URSS. Hoy, esta

¹ Investigador Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES/FCE-UBA) y del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP/FSOC-UBA) dpakin@yahoo.com

² Se hace referencia aquí al clásico Teoría de la Política Internacional, 1979, Long Grove, Illinois, Waveland Press.

excepcionalidad parece golpear a nuestra puerta. Un nuevo cambio de sistema se avecina en virtud ascenso chino.

Sirvan apenas dos datos como muestra de lo planteado, realidad que de todas formas es bien conocida. Según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, China en 2011 superó a EEUU en la solicitud de patentes y hoy más que duplica a su competidor (WIPO, informe 2018).

En términos de economía real, en 2015 China se convirtió en el principal exportador del mundo, desplazando a Alemania, y en el principal productor de bienes (Banco Mundial, Informe Anual 2019).

En este contexto, la influencia china en América Latina, y particularmente en los países del Mercosur, comenzó a demostrar un crecimiento avasallante en apenas veinte años, pudiendo poner como punto de partida el año 2002, fecha de ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio.

Más allá de las cuestiones políticas y culturales, las nuevas relaciones con China se basaron en un modelo tradicional centro-periferia de intercambio de materias primas por manufacturas, con una particularidad. La inmensa aspiradora que significa China para la mayoría de los *commodities* sudamericanos generó, sobre todo en los primeros años de esta relación, un aumento exponencial en el precio de esos bienes apoyando el crecimiento de los países de la región.

Se generaron entonces dos fenómenos. Por un lado, una primarización de la canasta exportadora que además, para el caso argentino, comenzó a ser previsiblemente deficitaria frente a las importaciones asiáticas. Y por el otro, como veremos más adelante, un debilitamiento de los flujos comerciales intra-regionales a partir del reemplazo de proveedores regionales, por proveedores chinos.

Lo interesante de este fenómeno es que se dio primariamente durante el ciclo "populista", cuando más cerrado se suponía se encontraba el Mercosur para proteger sus economías y, principalmente, sus sectores industriales mediante una "muralla" arancelaria.

La figura de la muralla perforada, hoy además intentando ser derruida desde adentro por gobiernos de tinte liberal, pone al Mercosur ante la necesidad de pensar nuevas estrategias para enfrentar este cambio de sistema. En este sentido, el análisis sectorial de lo que sucedió puede ayudar, en parte a encontrar una propuesta de salida conjunta frente a este enorme desafío.

Los datos del nuevo marco de relacionamiento

Como se ha dicho anteriormente, en los últimos veinte años la presencia China en América del Sur ha crecido notablemente.

Lamentablemente, se puede afirmar que antes que creación de mercado, este crecimiento chino se dio principalmente mediante el reemplazo de proveedores, sobre todo en los últimos años en virtud del estancamiento económico de la región. En este

sentido, el impacto sobre un enflaquecido comercio intrarregional ha sido más fuerte (Paikin, 2020).

En términos generales la participación Argentina en las importaciones brasileñas cayó entre 2002 y 2019 un 50%, mientras que el número en el caso de Brasil es de una pérdida cercana a un 30%. Estos desplomes se contradicen con el crecimiento chino que en ambos casos multiplicó por 4 su participación desplazando así tanto a comercio regional como extra-regional (Gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Un Contrade

En términos sectoriales, la debacle es generalizada. En una línea se podría decir que todos perdieron, como en la ruleta, menos el sector automotriz, que no sólo no decreció en el período, mirado desde Argentina, sino que incluso aumentó su participación (Tabla 1).

Tabla 1

Importaciones Brasil			Importaciones Argentina		
SECTOR	Part. Argentina Variación 2002- 2019	Part. China Variación 2002-2019	SECTOR	Part. Brasil Variación 2002-2019	Part. China Variación 2002-2019
Total	-6%	14%	Total	-12%	14%
Cereales	-3%	0%	Vehículos	-3%	4%
Vehículos	10%	8%	Maquinarias mecánicas	-12%	16%
Plásticos y sus manufacturas	-12%	13%	Maquinarias eléctricas	-17%	36%
Maquinaria mecánicas	-1%	20%	Plásticos y sus manufacturas	-12%	10%
Productos químicos diversos	-8%	13%	Químicos orgánicos	-14%	27%
Químicos orgánicos	-3%	20%	Químicos inorgánicos	-19%	3%
Vegetales comestibles	-20%	13%	Algodón	-31%	14%
Pescados y crustáceos	-14%	9%	Productos químicos	-6%	12%
Madera y manufact. de madera	-55%	40%	Caucho y derivados	1%	5%
Filamentos Sintéticos	-16%	44%	Zapatillas	-46%	3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Un Contrade sobre los 10 sectores más importados a 2002

Esta situación obliga entonces a analizar en detalle las estrategias a seguir en virtud de la importancia que aún tiene este comercio intrarregional, con el objetivo de plantear en qué medida es posible revertir esta tendencia. Si la muralla del Mercosur no funcionó o funcionó a medias, ¿cómo pensar un futuro regional en el marco de gobiernos pro-liberales? ¿Acaso existe destino para el entramado industrial abriéndose al mundo?

La particularidad del sector automotriz

Dentro de este panorama negativo resalta favorablemente el mantenimiento de los márgenes de participación en la cadena automotriz, comercio que explica cerca del 40% del intercambio argentino-brasileño y tiñe la totalidad del intercambio de un fuerte sesgo industrialista.

Pese al aumento o caída de los montos, la participación del comercio binacional se mantuvo invariable, dando cuenta del éxito del entramado regional que tiene el sector, uno de los únicos que siguió un camino diferente al liberalismo de los '90 optando por el comercio regulado y el fuerte intervencionismo estatal.

El Régimen Automotor del Mercosur confeccionado en 1995 y con múltiples prorrogas y enmiendas cuenta entre sus pilares, según Treacy (2019): "con una fuerte reserva del mercado regional y un programa de intercambio compensado dentro del Mercosur. En este sentido, aparece como la única política que, en cierta medida, estimula la complementación productiva intrazona" (pp. 10).

Las preguntas sobre el desarrollo

Cómo se planteó anteriormente, el crecimiento chino en la región aparece en primera medida como complementario al modelo de desarrollo regional. Fuente demandante de los *commodities* y origen de importantes flujos de inversiones así como también de líneas de financiamiento públicas, su presencia en principio no puede ser vista más que como positiva.

Sin embargo, para algunos de los países del bloque, particularmente para aquellos que tienen un entramado industrial importante, la presencia china implica también un gran riesgo en materia de empleo y desarrollo tecnológico nacional. Por tanto, dicha presencia, antes que complementaria, se puede volver contradictoria.

En este sentido, es correcto pensar mayores vínculos con China (cuestión que por otra parte se impone), pero teniendo al menos tres premisas en mente. La primera, no fundar este vínculo bajo la lógica del libre comercio, el cuál además es innecesario ya que China precisa los *commodities* para su desarrollo y las está comprando de todas maneras. La segunda, evidente, negociar en conjunto para hacerlo desde una posición de mayor fortaleza. Y la tercera, repensar sectores estratégicos al interior del Mercosur para dotarlos de regímenes especiales de protección que eviten la penetración de proveedores extrazona, más allá de la mera cuestión arancelaria.

Comercio regulado, cuotas e integración productiva parecen ser términos necesarios a ser usados en una nueva etapa del Mercosur que deba enfrentar el desafío chino. Ciertamente, estas premisas, muchas veces invocadas y pocas veces utilizadas en el período anterior, tampoco parecen estar a la orden del día de los nuevos gobiernos que se inclinan más por la flexibilidad del bloque. Pero los datos hablan, y la ausencia de una posición común augura un futuro difícil para numerosos sectores económicos y, en términos generales, para el empleo regional.

Siempre se pensó que frente a la asimetría que generaba la condición periférica, la mejor estrategia era la unidad. Y la presencia China seguramente viene a cambiar muchas cosas, menos justamente el rol periférico y las asimetrías. Por tanto, la integración regional parece seguir siendo el camino de desarrollo para aquellos que piensen con sus intereses plantados de este lado del mundo.

El destino del Mercosur devendrá entonces de la voluntad de sostener esa definición. Cómo muestra el sector automotriz, se pueden desarrollar incluso lógicas para impulsar sectores que mundialmente no serían definidos como competitivos, pero que traen fuertes beneficios en términos de empleo, valor agregado y adopción e incorporación de tecnología. Quizás para ello sean necesarias estrategias más inteligentes que la construcción de murallas, apostando al apoyo de la ciencia y la tecnología, a la segmentación de mercados y las cadenas regionales de valor. Pero claramente el futuro reclama más y no menos integración y el arancel común que hoy se denosta debe ser un activo para la negociación en ese nuevo tiempo.

Referencias

Banco Mundial (2016). Informe Anual 2016, Washington DC. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>

PAIKIN, D. (2020) La agenda del empleo y la producción en el acuerdo Unión Europea – MERCOSUR. *Documentos de Trabajo del CEAP N° 1*, Buenos Aires, CEAP

PAIKIN, D. Y DULCICH, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR. Un estudio Un estudio sobre la penetración importadora china en el comercio intrarregional. *Revista Perspectivas en Políticas Públicas, N° 12*, Lanús, Universidad Nacional de Lanús

TREACY, M. (2019). Integración productiva, Intercambio comercial, y división regional del trabajo en el complejo automotriz del MERCOSUR. *Semina - Revista dos Pós-Graduandos em História da UPF*, Passo Fundo (Brasil), UPF

WIPO (2018) *World Intellectual Property Indicators 2018*, New York

Cualquier análisis de las perspectivas del Mercosur debe comenzar o, al menos considerar, el contexto mundial en el que tiene lugar. La creación del Mercosur ocurrió, a inicio de la década de 1990, en un mundo signado por el avance de la liberalización política y económica, que se plasmó a nivel mundial en el auge de la globalización y a nivel regional se sintetizó en las ideas del llamado Consenso de Washington. Sin embargo, desde la crisis financiera del año 2008, que amplificó transformaciones precedentes asociadas a diversos factores como el cambio tecnológico, el llamado shock de China, o el efecto de las políticas económicas liberales sobre los ingresos de los trabajadores y los Estados de Bienestar, el centro desarrollado que otrora impulsara estas ideas hoy se encuentra interpellando sus concreciones, como lo atestiguan los cambios políticos en Estados Unidos, el Brexit, o las dinámicas electorales de algunas de las principales democracias europeas.

En este mundo que, como consecuencia, tiende a una mayor fragmentación, así como a mayores niveles de incertidumbre asociados al cuestionamiento de las reglas y las prácticas internacionales vigentes, es que el Mercosur, tensionado desde diversos frentes, debe en su 30° aniversario definir agendas que lo revitalicen y le permitan salir del atolladero. El diagnóstico sobre su situación, con matices, es compartido en buena medida por los observadores: escaso y decreciente dinamismo comercial y de inversiones intrazona; presencia extensiva de barreras no arancelarias que afectan la zona de libre comercio; estructuras productivas crecientemente primarizadas, poco complementarias y orientadas a otros mercados; dificultad para incorporar reglas o bien para asegurar su *enforcement* y, así, dar certeza sobre las reglas de juego; países miembros con economías inestables, volátiles, y con crecimiento virtualmente nulo en la última década; incapacidad o, al menos, falta de utilidad para lograr una mejor inserción internacional de sus miembros.

En este marco, al menos en Uruguay, que comparativamente ha logrado mayores niveles de estabilidad política y mejor desempeño económico en la última década, y que por su tamaño sufre en mayor medida la discrecionalidad de las acciones de sus socios mayores, el debate gira desde hace años en torno a la necesidad de dotar de una mayor flexibilidad al bloque, de cara a procurar una mayor inserción internacional de forma autónoma, mediante la conformación de acuerdos de comercio preferencial (ACP). Ahora bien, al incorporar el escenario mundial descrito, emergen algunos límites a esta propuesta. En primer lugar, los principales centros de consumo en términos de renta per cápita, como fue señalado, muestran una tendencia al cierre parcial de sus economías, alentado por sus dinámicas domésticas de economía política. Esto es particularmente relevante para el comercio de alimentos, históricamente más cerrado, y donde Uruguay concentra el grueso de sus posibilidades exportadoras. En segundo lugar, las alternativas de inserción negociada mediante acuerdos, que hoy se

¹ Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República (Uruguay). MSc en Economía Política Internacional, LSE. Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

encuentran en Asia, el centro más dinámico de la economía mundial contemporánea, se enfrentan al desafío de la escasa densidad de la inserción registrada. Esto es, las exportaciones hacia tales destinos muestran una enorme concentración en unos pocos productos de baja diferenciación, algunos de ellos con escasa incidencia en el empleo y la agregación de valor, lo que produce además una gran vulnerabilidad frente a las variaciones en sus precios.

Tan solo como ejemplo, considérense las ventas uruguayas a China, primer destino de exportación del país. En 2018, solo 5 subpartidas del Sistema Armonizado dieron cuenta del 84% de las colocaciones uruguayas y, 10 subpartidas, del 90%.² Para poner estos datos en perspectiva, en las exportaciones uruguayas al Mercosur (excluido Venezuela), a pesar de todas las dificultades, reales, del bloque, para alcanzar el 84% del total se requiere sumar 56 subpartidas; para el 90%, 81. Las primeras 5 subpartidas a China refieren a los siguientes productos: pasta de celulosa (24% del total), carne bovina deshuesada (22%) y con hueso (8%), porotos de soja (20%) y madera en bruto (10%). De ellos, dos tercios tendrían escasos o nulos beneficios derivados de un ACP bilateral con China, ya que su arancel NMF para la madera y celulosa es 0% y, para los porotos de soja, 3%. Puesto de otro modo, solo la carne bovina enfrenta aranceles elevados, del 12%, aunque tampoco prohibitivos. Y si bien lograr la eliminación de este arancel sería positivo para la inserción del país, el perfil exportador señalado tampoco parece justificar una completa reorientación de la política comercial uruguaya, ni concentrar los esfuerzos única o primordialmente en el objetivo de la flexibilización.

Dicho esto, la alternativa del espacio regional, que da cuenta de un comercio más diversificado, aunque marcadamente decreciente, tampoco escapa a enormes desafíos, que por reiterarse en el tiempo – y en los análisis– no dejan de estar vigentes. El Mercosur, si quiere renovar su legitimidad como alternativa de política, debe avanzar de forma urgente en la remoción de las barreras al comercio intrazona, fomentar la IED intrarregional, mejorar la infraestructura para hacer factibles los encadenamientos regionales, armonizar múltiples políticas regulatorias de sus miembros y definir posiciones y estándares comunes frente a las nuevas tecnologías, como el 5G. Pero incluso tal vez más importante para su credibilidad, debe trabajar en una agenda sobre estos temas que identifique en qué aspectos de las cuestiones listadas los avances son políticamente factibles, para así procurar anclar las expectativas de los actores en torno a ellas. Además, dicha agenda encuentra como condición necesaria cierta estabilidad de las economías más grandes del bloque, que ha sido esquiva en la última década.

A pesar de la adversa coyuntura política que atraviesa la región, signada por los desacuerdos entre Argentina y Brasil, la coyuntura económica internacional descrita, aunque sin dudas no será suficiente, puede colaborar en esta tarea. Esto es, en un mundo que tiende, aunque sea en forma parcial, hacia la fragmentación, el *reshoring*, el *decoupling* de Occidente con China, al establecimiento de cadenas más cortas o que incorporan en mayor medida los riesgos geopolíticos, así como a la competencia activa entre las naciones por preservar empleos y liderar la carrera tecnológica (siendo las

² Todos los datos referidos son recopilados de la base TRAINS de la plataforma WITS.

políticas industriales 4.0, en sus distintas versiones, un ejemplo de ello), los líderes de la región verán en la promoción de cadenas regionales una alternativa, que de todos modos precisará de emprendedores políticos y económicos que la construyan de forma activa.

Suele señalarse que una barrera fundamental al funcionamiento del Mercosur viene dada por el intergubernamentalismo del bloque, por oposición al supranacionalismo registrado en la experiencia europea. No obstante, al incorporar que difícilmente dicha estructura decisoria se modifique en el corto plazo, es necesario salir de este debate y analizar alternativas que dinamicen la integración. En este sentido, la literatura de Economía Política Internacional ha mostrado, a partir del estudio de organizaciones internacionales en distintos campos, cómo las burocracias profesionales que se desempeñan en ellas en ocasiones exceden los mandatos o funciones que les asignan sus creadores (los países), ya sea como modo de avanzar en sus objetivos de carrera o bien para promover determinados valores e ideas compartidas por un grupo o profesión. Esto sugiere que el reforzamiento de las estructuras técnico-burocráticas del Mercosur, cuyas potenciales tareas hoy recaen en las burocracias nacionales de sus miembros, podría actuar como un catalizador que, incluso en una estructura de funcionamiento intergubernamental, dinamice la integración regional. Puesto de otro modo, mediante la producción y circulación de información, el monitoreo de las conductas de los miembros, y la elaboración de propuesta a ser consideradas por los decisores nacionales, una estructura como la sugerida podría fomentar una lógica de actuación y unos valores e identidad realmente regionales.

Es usual en decisores y observadores señalar el potencial impacto dinamizador intrabloque de acuerdos con terceros, como fue ampliamente señalado con relación al preacuerdo alcanzado con la Unión Europea. Sin descontar los méritos de tal argumento, es preciso mencionar que un evento como el referido desnudó las claras debilidades del esquema sudamericano, cuando la información divulgada sobre el arreglo entre junio y julio de 2019 estuvo a cargo de las cancillerías de cada uno de los países, que priorizaron en sus publicaciones información parcial percibida como de interés para sus sociedades nacionales, e incluso llegaron a transmitir datos no siempre coincidentes.

Por tanto, potenciar las estructuras técnico-profesionales del Mercosur, con capacidad por ejemplo de centralizar y difundir información como la referida a acuerdos con terceros, aparece como una opción posible que, sin adentrarse en el laberinto del debate intergubernamentalismo versus supranacionalismo, podría actuar como un dinamizador político prointegración. Así, sería posible liberar a las desgastadas burocracias nacionales de los múltiples trabajos y reuniones técnicas que en ocasiones se empantan en un nivel decisorio superior, al tiempo que haría más factible la visibilización de los avances y los desafíos en el funcionamiento económico, comercial y productivo del bloque, en la medida que la suerte de esta proyectada estructura tecnoburocrática no estaría atada al desempeño de cada uno de los miembros, sino al desempeño regional.

En conclusión, el Mercosur cumple 30 años interpelado desde múltiples frentes. Los balances que inducen aniversarios como este generan la oportunidad de revitalizar la

integración, pero también el riesgo de que una evaluación negativa termine por convencer a los actores de que reducir el compromiso integracionista es la mejor opción. En este breve ensayo se procuró delinear algunos elementos que favorezcan el primer escenario. Dicho esto, desde una perspectiva analítica, es imposible cerrar estas reflexiones sin mencionar que un fracaso de agendas como esta solo terminará por potenciar los argumentos favorables a la desintegración, ya sea legal o por vía de los hechos.

El ascenso de nuevas potencias económicas, y el consecuente declive relativo de las que, hasta entonces, eran hegemónicas, ha sido históricamente relevante para el devenir de las relaciones internacionales, por las consecuencias de esos cambios tienen para la configuración del sistema internacional, y por las adaptaciones que, a raíz de ello, efectúan las diversas regiones y países del mundo. Los países latinoamericanos están siendo testigo, y también protagonistas, de esas transiciones; el ascenso de China y el declive relativo de Estados Unidos posee particulares implicaciones para el devenir de la inserción económica internacional de cada una de las naciones de la región.

Así como la globalización liderada por Estados Unidos incentivó la consolidación de un esquema de relaciones económicas con los países de América Latina en el marco del "Consenso de Washington" –en pleno apogeo de sus preceptos, se creó el Mercosur–, el ascenso de China, por sus rasgos particulares, velocidad y alcance, resulta central a la hora de comprender y explicar el rumbo económico de los países de la región en el siglo XXI. En el contexto de crisis global como consecuencia de la pandemia del Covid-19, cobran ímpetu las reconfiguraciones que se venían registrando en el sistema internacional a raíz de su ascenso, del declive relativo de Estados Unidos y, en efecto, de la rivalidad estratégica entre ambos en múltiples planos.

La emergencia de China ha implicado la creación y consolidación, en principio, de tres canales de vinculación económica con los países de América Latina: intercambio comercial, colocación de inversiones y otorgamiento de préstamos; vías que hoy tienen lugar en simultáneo, pero distaron de generarse al mismo tiempo y presentan matices al analizar cada caso latinoamericano en particular. El primer canal de relacionamiento es el más antiguo: a mediados del siglo XX ya se registraba intercambio comercial entre los países de la región y China, aunque era incipiente. El volumen del comercio aumentó una vez instaurada la República Popular China en 1949, pero la lógica que primó en las relaciones en los años setenta fue, en especial, político-ideológica. A fines de los años ochenta se registró un incremento significativo en el comercio y, hasta los años noventa, la balanza comercial con China fue, en general, superavitaria, como consecuencia de los envíos de materias primas desde los países latinoamericanos hacia el país asiático. Sin embargo, mediante la política de la "Reforma y la Apertura", China inició un viraje en su estrategia de desarrollo y su proyección al exterior que tuvo implicaciones, primero, para sus vínculos con Asia y, rápidamente, a escala global. De forma acelerada, se convirtió en una economía industrializada y modificó sus patrones de intercambio comercial.

A principios del siglo XXI, el comercio entre China y los países latinoamericanos dio cuenta de dichas transiciones: la región había adquirido un rol importante como proveedora de materias primas y energía, pero también como mercado de destino de

¹ Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina y becaria postdoctoral CONICET/FLACSO. Coordina la Cátedra de Estudios sobre China en FLACSO.

los productos industriales chinos. En Sudamérica, y específicamente en los países que integran el Mercosur, la demanda china de bienes primarios y agroindustriales ha sido creciente, incluso en el marco de la crisis a raíz de la pandemia del Covid-19. En simultáneo, el aumento de las importaciones de productos chinos de medio y alto contenido tecnológico ha afectado tanto la producción industrial regional como las exportaciones intrarregionales. Las relaciones bilaterales entre China y los países sudamericanos difieren ampliamente tanto en el plano económico como político; esa diversidad complejiza una postura común y la elaboración de una estrategia de inserción en clave subregional que responda a dichos dilemas.

En cuanto a los flujos de inversión provenientes de China, ha sido crucial el impulso otorgado a las empresas chinas para internacionalizarse en el marco de la estrategia de "Salida al Exterior". China es un importante origen de las inversiones que se concretan en los países latinoamericanos, en especial una vez que se consolidó como economía capital abundante luego de la crisis financiera global de 2008-2009. A pesar de ello, dichos flujos se posicionan por detrás de los provenientes de Estados Unidos, la Unión Europea y otros países. Las inversiones chinas más importantes en América Latina se concentran en los sectores de infraestructura energética, transporte y logística, y actividades extractivas.

En lo que refiere a la provisión de financiamiento, China ha incentivado el otorgamiento de préstamos para dar énfasis a una estrategia global de posicionamiento, que complementa y amplía las dos vías de vinculación previamente descritas. Así, en su función como proveedor de créditos y *swaps* cambiarios a escala mundial vía sus bancos comerciales y de desarrollo, al igual que por medio del Banco Central de China, ha financiado diversas operaciones de sus empresas estatales y privadas en América Latina. Los préstamos se han concentrado, principalmente, en los sectores energético y de infraestructura. A pesar de las tendencias positivas registradas hasta 2019, como resultado de la crisis global de la pandemia del Covid-19 y de los propios objetivos internos de China, en 2020 no se anunciaron nuevos préstamos, ni nuevas líneas de crédito por parte de bancos chinos en la región. Sin embargo, China continuó otorgando financiamiento mediante tres fondos regionales: el Fondo de Cooperación Industrial China-LAC, el Fondo de Cooperación China-LAC y el Programa de Crédito Especial para Infraestructura China-LAC.

Así, en una primera etapa de fortalecimiento de los vínculos económicos entre América Latina y China, el intercambio comercial cobró relevancia como principal canal de relacionamiento. Los acuerdos bilaterales que impulsaron el comercio contemplaron el establecimiento de "asociaciones estratégicas" con varios países de la región e, incluso, la firma de Tratados de Libre Comercio con Chile, Perú y Costa Rica, y el inicio de las negociaciones para establecer uno con el bloque Mercosur, que no se ha concretado. Además del comercio, China promovió la colocación de inversiones a través de su estrategia de "Salida al Exterior" y la concreción de Tratados Bilaterales de Inversión. Para ampliar las áreas de cooperación, estableció "asociaciones estratégicas integrales" con Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Ese salto de categoría en las relaciones implicó el robustecimiento del comercio, un nuevo impulso a las inversiones y el otorgamiento de préstamos que fortalecen la presencia de las

empresas chinas en la región. En paralelo, amplió su estrategia de vinculación mediante el "Libro Blanco" publicado en 2008, detallando las múltiples áreas que guiarían la cooperación; luego, extendió su alcance con el "Libro Blanco" de 2016. Asimismo, se integró a diversos espacios de cooperación regional e, incluso, creó un canal de relacionamiento en el marco del Foro de Cooperación China-CELAC.

La declaración de América Latina como una "extensión natural" de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) se destaca como un paso más hacia adelante –no menor– en la estrategia china de múltiples niveles de vinculación con los países de la región. Al presente, 19 países latinoamericanos han firmado Memorando de Entendimiento para integrarse. A su vez, entre 2019 y 2020, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay concretaron su incorporación como miembros extrarregionales del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Si a ello se adiciona que China ha impulsado el desarrollo de vertientes específicas dentro de la IFR, la estrategia múltiple se complejiza aún más. Dichas vertientes, propuestas a partir de 2015, son intrínsecamente complementarias y abarcan infraestructura y conectividad digitales, en el caso de la "Ruta Digital"; infraestructura para el desarrollo sostenible y la transición energética, en la IFR "Verde"; y proyectos en materia sanitaria, en la "Ruta Sanitaria". En el contexto de crisis por la pandemia del Covid-19, China impulsó la cooperación sanitaria con los países latinoamericanos, abriendo espacio a un nuevo salto cualitativo en su abordaje de múltiples escalas de vinculación con la región.

Los múltiples niveles que China ha edificado para abordar sus relaciones económicas con los países de América Latina distan de contar con una estrategia regional espejo; incluso a nivel subregional, está pendiente la construcción de una mirada que aúne intereses, diseñe una inserción económica internacional que considere las transiciones en curso y proponga, a diferencia de otros momentos en la historia latinoamericana, relaciones basadas en el mutuo beneficio. La crisis actual puede ser un incentivo para repensar la vinculación con China en clave regional y subregional. Prima un paso inicial en el ámbito subregional que proponga una estrategia de inserción en base a las diferencias internas y las propias fortalezas. Desde el reconocimiento de las diversidades domésticas, pero principalmente de los propios baluartes, yace la oportunidad de pensar un horizonte que priorice la creación mayores márgenes de maniobra. La decisión de avanzar en esa tarea pendiente le corresponde, exclusivamente, a los gobiernos de nuestra región.

Reflexiones iniciales

El Mercado Común del Sur (Mercosur) cumple 30 años en 2021. Sin embargo, a pesar de ser uno de los pilares más importantes de la política exterior de todos sus Estados-partes, el nivel de conocimiento público sobre el bloque está muy por debajo de la relevancia que representa para Brasil, tanto en términos de estrategia de desarrollo económico y social, integración regional como de inserción internacional.

En este sentido, el objetivo de este ensayo es presentar, de manera panorámica y diagnóstica, los principales temas establecidos en la agenda contemporánea de integración regional que lleva a cabo el Mercosur, a través de resúmenes sintéticos de cada una de las agendas identificadas.

El análisis del conjunto de la agenda contemporánea de integración regional, tanto en el ámbito temático como en el estado de avance de cada frente de trabajo, nos lleva a reflexiones y propuestas, que se incluyen en la conclusión final de este texto.

La multidimensionalidad de la integración contemporánea

A lo largo de sus 30 años de existencia, el Mercosur consolidó una agenda de integración regional, con un claro carácter multidimensional, que viene apoyando el proceso de integración regional en la consecución de sus diversos objetivos actuales.

En cuanto a *la agenda económica y comercial*, existe un amplio y profundo proceso de renovación del marco regulatorio de integración económica y comercial, que lleva casi dos décadas desfasado y que, con este proceso de renovación, comienza a calificar al Mercosur jurídica e institucionalmente en sus frentes de inserción regional - especialmente con la Alianza del Pacífico- e internacionalmente, con los múltiples frentes de negociación que se encuentran en marcha.

La *agenda de relaciones externas* es quizás la agenda más notoria del Mercosur. El bloque cumple 30 años con una agenda de relaciones externas sumamente amplia y diversificada, con acuerdos, negociaciones y diálogos comerciales con más de 90 países de todos los continentes. Actualmente, la agenda de relaciones externas ha estado sometida a una gran presión para producir resultados, a raíz de "cuantos más

¹ Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP), donde co-coordina el Observatorio de Regionalismo. Entre 2015 y 2020, fue empleado internacional del Mercosur, actuando como Consultor Jurídico del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del Mercosur. Doctor en Integración Latinoamericana por la Universidad de São Paulo (USP), con prácticas de doctorado en el extranjero, en la Cátedra Internacional OMC / Integración Regional de la Universidad de Barcelona (UB). Magíster en Integración Latinoamericana de la Universidad Federal de Santa María (UFSM). Especialista en Relaciones Económicas Internacionales y Derecho de Integración Regional por la Universidad de Barcelona (UB). Licenciado en Derecho por la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL). Investigador de la Red de Investigación en Política Exterior y Regionalismo (REPRI) y Miembro de la Academia Brasileña de Derecho Internacional (ABDI) y de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales (ABRI).

acuerdos, mejor". Sin embargo, la compleja ingeniería institucional del Mercosur y los Estados Parte para realizar negociaciones externas, permite que esta agenda se lleve a cabo con el debido cuidado que requiere un proceso de negociación de un acuerdo comercial, por el impacto que tiene en el desarrollo de modelos (económico, social y ambiental) de los Estados Partes. El debate sobre el Acuerdo de Mercosur con la Unión Europea es un caso paradigmático en este sentido.

La *agenda social y ciudadana* del Mercosur también vive un momento de notable institucionalización y consolidación desde el punto de vista jurídico-normativo, con la conformidad del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, en 2021. En los últimos 30 años de integración regional se ha producido una gran profusión de normas sociales y ciudadanas, que tenían como objetivo garantizar los derechos fundamentales a los nacionales de los Estados Partes, pero que nunca habían sido recopiladas sistemáticamente para crear un rol de derechos fundamentales consolidados, como pretende ser el Estatuto de la Ciudadanía.

Finalmente, la *agenda de reforma institucional* del Mercosur enfrenta dos problemas históricos del organismo internacional: por un lado, la inmensa proliferación de órganos derivados y foros técnicos, que genera descoordinación y falta de transparencia en la toma de decisiones del bloque; por otro lado, el gran atraso tecnológico y digital que vive tanto la región como el organismo internacional, debido a la falta de una agenda de transformación digital. Ambos desafíos se han enfrentado de manera sistemática en los últimos años y comienzan a mostrar resultados puntuales y discretos, pero innovadores para los parámetros del Mercosur.

La complejidad de los objetivos actuales del Mercosur

La agenda contemporánea de integración regional, llevada a cabo por el Mercosur, revela que los objetivos actuales del bloque han superado de lejos los limitados objetivos económicos y comerciales del Tratado de Asunción. Durante estos 30 años, además de embarcarse en un profundo proceso de reformulación y actualización del pilar de integración económico-comercial, el Mercosur también incorporó un pilar económico-estructural y productivo, siendo el FOCEM el mayor proyecto catalizador de este pilar estructuralista integración regional.

El Mercosur también se ha consolidado, desde sus inicios, con un proceso de integración regional con objetivos claramente políticos. Tanto la Cláusula Democrática (1998) como la Cláusula de Derechos Humanos (2005) son instrumentos que orientan políticamente la integración regional. También es un bloque geopolítico, ya que siempre fue percibido por sus socios como un mecanismo de negociaciones externas conjuntas, y que solo así se lograría una proyección regional e internacional coordinada e integrada.

La dimensión social y ciudadana del Mercosur es también un objetivo perseguido históricamente durante estos 30 años de integración regional. Desde el Tratado de Asunción, que estableció "la integración como condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social", pasando por los enormes avances logrados en materia de educación, trabajo, seguridad social, migraciones,

hasta llegar al Estatuto de Ciudadanía, lanzado en 2021. Todos estos pasos consolidaron la dimensión social y avanzaron en la dirección de la constitución de la noción de ciudadanía regional en el Mercosur.

Consideraciones finales

Como conclusión, queda claro que existe una gran complejidad de los objetivos integracionistas que el Mercosur se viene marcando y en torno a los cuales está construyendo una agenda multidimensional para lograr estos objetivos.

El cumplimiento de estas agendas de trabajo requiere una acción transversal e intersectorial tanto dentro del Mercosur, como organismo internacional, como en el ámbito interno de los Estados Partes. La necesidad de diálogo, cooperación y coordinación interna, tanto interministerial como con el sector privado y con la sociedad civil, será fundamental para avanzar y cumplir estas agendas, a fin de contemplar tanto los intereses gubernamentales, como los del sector privado y sociedad civil.

Esta capacidad de renovar y ampliar sus objetivos, de construir agendas multidimensionales de integración regional y de avanzar de manera paulatina y sostenida durante los últimos 30 años en los más variados frentes de trabajo, son en la actualidad las grandes fortalezas del Mercosur y, al mismo tiempo, la fuentes de sus mayores críticas y desafíos.

En ese sentido, el Mercosur debe enfrentar la gran brecha en cuanto a la cantidad y calidad de la información que genera el Mercosur y sus Estados Partes para que los ciudadanos puedan tomar conciencia, opinar y participar en los distintos temas que están en la agenda.

El debate público sobre las agendas de negociación del Mercosur es fundamental para su adecuada apropiación pública, ilustrada y crítica. Solo así se construirá un camino para fortalecer la legitimidad social del Mercosur y remediar el gran déficit democrático que existe junto a la ciudadanía sudamericana.

La dinámica poblacional de la Sociedad Internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. Esta transformación ha implicado un permanente flujo de migrantes que se trasladan desde y hacia todos los lugares del mundo. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados han impactado en la movilidad de las personas. Contribuyendo las migraciones internacionales en este proceso, a difundir ideas y valores con diversidad cultural y a crear espacios interculturales en las sociedades de acogida. Sin embargo, "la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento" (CEPAL, 2002: 244).

Esta movilidad debió ir siempre acompañada de una fuerte protección y promoción de los derechos humanos, así como también de información acerca de los derechos que le asisten a los migrantes. La responsabilidad principal es de los Estados, la cual también ha sido asumida por organizaciones internacionales y regionales. En el caso del Mercosur –en sus 30 años de existencia- ha realizado avances en políticas migratorias regionales con el objetivo último de generar un espacio de libre circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes.

En general, todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional (y regional) y aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados y regiones comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. En el caso del Mercosur si bien la temática de las migraciones no fue incluida en los primeros acuerdos marco, pues el Tratado de Asunción (1991) solo habla de la "libre circulación de factores productivos", se ha ido avanzando en el tema y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000).

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de tratar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se crearon muy tempranamente en el Mercosur diferentes órganos y grupos de trabajo que abordaron parcialmente la temática y se les encargó la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región. Así fue como tras varias discusiones se aprobó el denominado: "Acuerdo de Recife" y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados en el bloque, lo cual significó el inicio de la actual política migratoria. Sin embargo, con el transcurso del tiempo el tema de la movilidad de las personas fue abordado en el bloque desde la lógica de las políticas nacionales y de seguridad interna por sobre las políticas regionales de integración y no hubo

¹ Doctora en Relaciones Internacionales (UNLP); magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y master en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); docente de Derecho Internacional Público e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Coordinadora del departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). lbogadobordazar@gmail.com.

consenso en el abordaje de políticas comunes, salvo para solucionar situaciones coyunturales.

Fue recién en el año 2002 que se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza, el cual tuvo como objetivos –entre otros- crear instrumentos de promoción de la integración de las comunidades fronterizas. Este nuevo encuadre generó interseccionalidad en el abordaje del tema migratorio el cual también fue tratado en las Reuniones de Ministros de Educación, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y se creó en el año 2003 un Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM), donde se debatían situaciones operativas de la movilidad hasta las definiciones conceptuales de políticas regionales sobre la materia (Alfonso, 2012). Fue desde este Foro que se impulsó la elaboración de los Acuerdos de Residencia para los Nacionales de los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados (2002), que significó la principal estrategia de política migratoria y cuyos objetivos son: lograr la profundización del proceso de integración; la implementación de una política común de libre circulación de las personas; la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región y el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana.

Ahora bien, en virtud de la celebración de los citados Acuerdos de Residencia, los nacionales de un Estado parte del Mercosur y Estados Asociados, que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Así fue como los Estados parte con el objetivo de avanzar en la implementación de los mismos, fueron modificando las legislaciones² y políticas nacionales en concordancia con dichos acuerdos regionales con el fin también de impulsar los amplios derechos allí consagrados.

Como parte de dicha estrategia y del modelo social de integración sustentado por el Mercosur durante los años 2003 a 2015, se aprobaron en el bloque dos nuevas herramientas sustanciales para la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y a garantizar a los nacionales de los Estados parte y a sus familias el goce de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas. Nos referimos: al Estatuto de Ciudadanía³ (2010) y al Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)⁴ (2010). El PEAS comprende un marco conceptual consensuado entre los Estados, que pretende guiar las acciones sociales de todos los agentes estatales involucrados en temas de desarrollo social, bajo el formato de proyectos sociales regionales. Estos ejes han sido diseñados en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y con los fundamentos contenidos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2015) en el marco de las Naciones Unidas. Según la normativa el Estatuto de Ciudadanía debía estar consolidado al cumplirse los 30 años del Mercosur

A modo de síntesis, las herramientas normativas e institucionales y las acciones de los distintos órganos del Mercosur han consolidado en los 30 años de existencia del bloque la política migratoria regional, la cual podríamos afirmar que está fundamentada en

² A modo de ejemplo, Argentina sancionó la Ley de Migraciones número 25.871 de enero de 2004 y Uruguay la ley sobre migraciones número 18.250 de 2008.

³ CMC/DEC. 64/10 (modificada por la CMC/DEC 32/17).

⁴ CMC/DEC 67/10 y aprobado por la CMC/DEC 12/11.

una política de integración y no de restricción, de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Esto no implica decir que se trata de una política exenta de control, sino que el hecho de que esté basada en un criterio integrador significa que existen procesos administrativos que la regulan, pero no con un control orientado a la restricción, sino enfocado a la aplicación de la voluntad expresada en la norma migratoria y programas afines. Tanto los Acuerdos de Residencia, como también el PEAS llevan implícita la conformación de un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad) y, como corolario de todo ello, se plantea con el Estatuto de Ciudadanía, la construcción de la ciudadanía comunitaria para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos.

Podemos afirmar que el Mercosur y los países Asociados se propusieron como objetivo avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas seguro, respetando la legislación interna de los Estados receptores en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos de los migrantes, como uno de los pilares fundamentales del proceso. Sin embargo, concluimos que -hasta el momento - en el Mercosur se ha llegado a consolidar un esquema de "facilitación migratoria" más que una política regional integrada de libre circulación de personas. Sin perjuicio de ello, este esquema se ha construido sobre la base del modelo social de integración, el cual implica reconocer que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, pero a la vez mantienen una relación dialéctica con la sociedad de origen y destino. Pero lo fundamental de este modelo es el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como el eje de toda la política migratoria, donde la región conjuga los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante con la idea de construir una "sociedad regional integrada" (Bogado Bordazar, 2021).

Finalmente, sabemos que los efectos de la pandemia de la COVID-19 ha impactado negativamente en la movilidad humana en todas las regiones del mundo y más concretamente en la implementación del Estatuto y de las estrategias de profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración. El desafío para nuestros pueblos está en incrementar la solidaridad y establecer nuevas alianzas para poder incidir en las políticas de migración regional con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social.

Referencias

- ALFONSO, A. (2012), Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. *Cuadernos Migratorios No. 3*, Organización Internacional para las Migraciones.
- BOGADO BORDAZAR, L. (2021), Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional, *Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata.
- CEPAL (2002). *Globalización y Desarrollo*. Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf

MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2000). Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas. *Ponencia presentada al Seminario Internacional "International Migration in Latin America Enters a New Millenium"*, Asociación Internacional de Sociología, Research Committee No. 31.

La conmemoración de los 30 años de vigencia del Tratado de Asunción (TA), mediante el cual, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Estados Parte – EP) decidieron constituir el Mercado Común del Sur es una excelente oportunidad para analizar el estado actual y la proyección futura de este proceso de integración en el cual se encuentran comprometidos los referidos EP.

Varios son los aspectos que pueden ser objeto de análisis, y de acuerdo con la convocatoria, la idea es realizar un breve análisis del desarrollo del “sistema o los mecanismos de solución de controversias” (“sistema”) en el proceso de integración regional (“proceso”), a partir de la suscripción del TA y hasta la actualidad, concluyendo con su necesaria “adecuación” en la actualidad.

Los procesos de integración regionales – de contenido económico - comercial y/o multidimensional - deben necesariamente incorporar mecanismos o sistemas para resolver las controversias que se plantean durante su desarrollo, con justicia y celeridad, asegurando de esa forma al “proceso”, la imprescindible credibilidad, transparencia, y previsibilidad tanto a todos los niveles, y ello a través de los procedimientos jurisdiccionales (i.e. arbitral o judicial), sin perjuicio de las negociaciones políticas y diplomáticas.²

Al tratarse de procesos de carácter evolutivo en el tiempo hasta alcanzar los objetivos previstos en su acto constitutivo, la gradualidad, el pragmatismo y la flexibilidad se transforman en las características predominantes en su instrumentación e implementación.

En el Mercosur, esto surge claramente en el Anexo III del TA, al consagrar tres “*sistemas, sucesivos en el tiempo y directamente relacionados con el avance del proceso de integración*” hacia la constitución del Mercado Común (MC).

Un “*Sistema Inicial*” (numeral I), que consta de un procedimiento breve de negociaciones directas e intervención de los órganos decisorios del Mercosur que si no hay acuerdo entre los EP podía finalizar en “recomendaciones” a los mismos. Durante su vigencia existieron algunas actuaciones puntuales de ese régimen “básico”, que cumplió adecuadamente su finalidad.

Un “*Sistema Provisorio*” (numeral II), que al finalizar el “Sistema Inicial”, se mantendría durante la transición hasta la constitución del MC, y que se mantiene en la actualidad dado que no se han producido los extremos previstos en la normativa Mercosur para ingresar en el “Sistema Permanente”.

¹ Director del Master y Posgrado en “Integración y Comercio Internacional” de la Universidad de Montevideo. Docente de Derecho Agrario de la Universidad de la República y la Universidad de Montevideo. Árbitro suplente (Uruguay) en el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Primer Director de la Secretaría del Mercosur (1997-1998).

² La doctrina mayoritaria incorpora dentro de los objetivos de un sistema de solución de controversias eficiente y eficaz a: la seguridad jurídica, la garantía de la defensa; el acceso a la justicia; los órganos independientes; y reglas de procedimiento claras y permanentes.

Dando inicio al "Sistema Provisorio", se aprobó el Protocolo de Brasilia (PB) que luego fue sustituido por el Protocolo de Olivos (PO).³ Durante la vigencia del PB se dictaron 12 Laudos Arbitrales y en 5 de ellos su Aclaración por parte de sus respectivos Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH), siendo el primero en el año 1999 y el último en el año 2012, lo que demuestra una interesante participación de todos los EP en el "sistema".

Por su parte, el PO incorporó innovaciones muy importantes en esta materia que eran reclamadas por los EP para mejorar el "sistema", y que destaco en forma resumida: la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR); la opción de foro; las opiniones consultivas; las medidas compensatorias; las medidas excepcionales y de urgencia, etc.

Lo cierto es que durante la vigencia del PO hasta la actualidad, ha existido una escasa actividad tanto de los TAH, como del propio TPR, ya sea en instancias de alzada como en sede de las opiniones consultivas. Fueron solamente 2 Laudos Arbitrales de los TAH (2005 y 2006), y 6 los Laudos del TPR (el primero en el año 2005, y el último en el año 2012); y las "Opiniones Consultivas" del TPR fueron 3 (2007, 2008 y 2009).

Por último, antes del 31 de diciembre de 1994 debía aprobarse el "*Sistema Permanente*", en virtud de que esta sería la fecha en que debía estar constituido el MC de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 del TA, extremo que no se ha verificado. (4). Esta estructura institucional evolutiva resuelta por los negociadores en el TA, naturalmente no excluía las negociaciones diplomáticas a nivel presidencial, de las Cancillerías, o de los negociadores en los distintos ámbitos de actuación.

La otra modalidad que integra el "sistema" en el Mercosur, se encuentra en el Anexo al Protocolo de Ouro Preto (POP) con la creación de las "Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur" (CCM), que consiste en reclamos planteados por las Secciones Nacionales de los EP en la CCM, que deben seguir el procedimiento allí establecido con el objetivo de solucionar un diferendo con contenido comercial.

Por último, y si bien no es exactamente un mecanismo de solución de controversias, la Directiva CCM No.17/99 (actualizada por la Resolución GMC No. 20/18) crea el "Mecanismo de Consultas ante la CCM", como un "método para intercambiar información y solucionar divergencias sobre cuestiones comerciales" entre los EP.

La evaluación de la implementación y aplicación en la práctica del actual "sistema", demuestra su necesaria "adecuación" en la actualidad. Resumidamente, la actividad desarrollada en el marco del PO no ha sido relevante, mientras que desde el año 2012 no se han presentado "Reclamaciones en el ámbito de la CCM", y tampoco el

³ El Tratado de Asunción entró en vigencia el 29.11.1991, mientras que el Protocolo de Brasilia se firmó el 17.12.1991 y entró en vigencia el 22.04 1993. El Protocolo de Olivos se aprobó el 18.02 2002 y entró en vigencia el 1.01.2004.

⁴ La vigencia del "Sistema Provisorio" ha tenido modificaciones desde lo dispuesto por el TA. El artículo 34 del Protocolo de Brasilia reafirma que su vigencia será hasta la aprobación del "Sistema Permanente de Solución de Controversias", esto es, el 31.12.1994. Sin embargo, el POP en su artículo 44 señala: "Antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias del Mercosur con miras a la adopción del sistema permanente a que se refiere el ítem 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, y el artículo 34 del Protocolo de Brasilia.". Por último, el PO en su artículo 53, se reitera – en lo conceptual y la oportunidad - lo señalado en el artículo 44 del POP.

“Mecanismo de Consultas ante la CCM” ha tenido una intensa actividad a partir del año 2015.

En consecuencia, y si bien la situación actual se puede atribuir a: (i) que la existencia de varios mecanismos de solución de controversias pueda ser un elemento disuasorio ante eventuales incumplimientos; (ii) a la ausencia de situaciones comerciales de entidad que justifiquen los reclamos; (iii) a la precaución ante represalias comerciales; (iv) a los escasos avances comerciales y económicos del proceso; etc.; lo cierto es que los EP no acuden a formalizar sus controversias al amparo de los “ámbitos regulatorio de diferendos” en el Mercosur.

Lo expuesto, nos permite afirmar que si bien es necesario plantearse seriamente la revisión del “sistema” en general, en forma previa se deberá determinar y evaluar los motivos por el cuales los EP “no usan” el sistema de solución de diferendos vigente en el Mercosur.

Una eventual revisión debe tener como objetivo profundizar varios aspectos, sin olvidar el carácter intergubernamental del proceso y con independencia de otros factores ajenos al propio “sistema”, y ello para lograr una adecuada y consistente utilización de los instrumentos contenidos en el PO, y en el Anexo del POP, ante su escasa actividad. La proyección futura del “sistema” en el ámbito del Mercosur, adquiere relevancia e interés, dado que su funcionamiento avala la credibilidad, transparencia, y previsibilidad del “proceso”.

Parece claro que debería incorporarse el “acceso de los particulares” a los distintos mecanismos de solución de controversias desarrollados anteriormente, regulando su participación en sede de la legitimación activa con criterios objetivos y ajustando la temática a asuntos de interés regional.

La regulación de las “opiniones consultivas” también deberá ajustarse propiciando su accesibilidad en términos de legitimación, agilidad, y derechos de los particulares actuantes, pudiendo llegar hasta que sean vinculantes y obligatorias. La inclusión de temas no comerciales, generando dinamismo al “sistema” (i.e. laborales, ciudadanía, etc.) debería ser otro de los objetivos en la revisión del “sistema”.

Las “sanciones por incumplimiento” de los Laudos ocupa un lugar preferente en la revisión del PO, ya que las medidas compensatorias en ocasiones no son adecuadas atendiendo a la realidad de los EP en el conflicto, pudiendo optarse por sanciones pecuniarias, así como en las “Reclamaciones ante la CCM” se aplicaran medidas para el cumplimiento de las decisiones, o en el ámbito de las “Consultas” consecuencias por el incumplimiento en dar la información en tiempo y forma.

Por último, y sin perjuicio de otras medidas que pudieran lograr el funcionamiento de los “sistemas”, la creación de una Corte de Justicia del Mercosur, ha sido un reclamo permanente de la doctrina y un reconocimiento expreso del PARLASUR. Obviamente, el normal funcionamiento del “sistema” es relevante en el desarrollo del “proceso”, y la idea de este artículo es desde la situación actual, proponer algunas ideas de perfeccionamiento del “sistema” a los 30 años de vigencia del Mercosur.

El Tratado de Asunción alcanza su 30º aniversario provocando una proliferación de documentos y reflexiones que buscan hacer un balance del recorrido del bloque. Marzo 2021 se presenta, así, como un momento de introspección, aunque contrariamente a lo que pueda imaginarse este es más convulsionado que calmo. El balance no tiene lugar de forma aislada, sino en el marco de un proceso de debate y negociación que puede convertirse en un parteaguas para la historia de los países de la región. Según el cristal con que se mire, distinta es la valoración de los logros y pendientes del Mercosur, y distinta es también la ponderación de las opciones sobre el tablero. En este marco, nuestra intención es correr el velo sobre la trascendencia de esta coyuntura.

El Mercosur es un proceso complejo, en el que se conjugan una multiplicidad de dimensiones y no admite una única narrativa. ¿Cuál es la variable que tiene que ordenar las evaluaciones? ¿Es comercial? ¿Es social? ¿Es acaso la de concertación política? ¿Por qué una y no otras? ¿Qué implica enfatizar cada faceta? El Mercosur tendrá aciertos y desaciertos, ahora bien, en términos de Jarabe de Palo, “de según cómo se mire, todo depende”.

Cristal neoliberal: regreso al Mercosur fenicio

El Tratado de Asunción es fruto de su época. A comienzo de los años 90 convergían en la región administraciones que, bajo la impronta del neoliberalismo, entendían a la integración económica como un paso para incorporarse a la dinámica de la globalización. Tal es así que en el preámbulo del mencionado Tratado aparecen alusiones, por ejemplo, a “la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”. También se refleja esta mirada en la relevancia que tuvo la agenda económico-comercial en la primera etapa (1991-2000), centrada fundamentalmente en la liberalización del comercio intrazona. Inicialmente los resultados en materia de aranceles a mercaderías fueron ampliamente positivos, consolidando la zona de libre comercio al 1 de enero del 2000. No obstante, tras tres décadas de recorrido, quienes pretenden evaluar al Mercosur desde esta mirada no pueden más que marcar los sinsabores.

¹ Originalmente publicado en La Diaria, 26 de marzo de 2021.

² Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora en la Lic. en Relaciones Internacionales, UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales (GENCI)

³ Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior, co-responsable del Espacio de Relaciones Internacionales e Interdisciplina, Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata.

A lo largo de los años se han sumado medidas nacionales que cuestionan el libre comercio intrazona, como ser la tasa consular de Uruguay, la tasa de estadística de Argentina, o las licencias de importación aplicadas por Argentina bajo el rótulo de declaración jurada anticipada de importación o sistema integral de monitoreo de importaciones. Asimismo, en términos meramente monetarios, el comercio intrazona fue languideciendo, tendencia que se ha acentuado durante el año de la pandemia. Hoy la región representa poco más del 10% del total de las exportaciones de los países miembros, conforme a datos oficiales del Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur.

Por su parte, el balance también es negativo en cuanto a su rol como mecanismo para insertarse en el mundo. Parte del imaginario que sustenta el proceso de integración asumía que la inserción internacional se lograría a través de acuerdos de libre comercio vehiculizados por la negociación conjunta, en clave de la polémica Decisión 32/00. En tres décadas, el Mercosur firmó pocos acuerdos con terceros y lo hizo con socios poco relevantes en términos de mercado. Las "promesas incumplidas" que señala este enfoque están en la falta de acceso preferencial a otros mercados. El acuerdo Mercosur-UE era presentado como la última oportunidad de que el Mercosur reaccionara y mostrara su valor como actor internacional. Sin embargo, la resistencia de Francia, Austria y la Unión Europea en general se pinta como su sentencia de muerte.

Por consiguiente, desde el recetario neoliberal se propone una intervención urgente para el Mercosur, a partir de su "flexibilización". Flexibilizar tiene una tónica de revisita al Consenso de Washington, esto es, el abandono de las ideas progresistas de construir un bloque multidimensional y de concertación política (2000-2015), para un retorno a su núcleo central: el económico-comercial. El retorno al Mercosur fenicio conlleva propuestas que oscilan entre la reducción sustantiva del arancel externo común combinada con la liberalización de la agenda externa en formato de velocidades múltiples; y la vuelta completa a una zona de libre comercio en la que se elimina el arancel externo común y cada miembro lleva adelante su propia agenda de negociaciones con terceros de forma independiente, a la vez que se "adelgazan" las instituciones de gobernanza regional cuya acción es considerada insuficiente. Desde este posicionamiento, el cristal económico comercial obtura por completo el *ethos* del Mercosur. Así, el proceso se embarca hacia una apuesta por la profundización de la globalización mediada por la celebración de los acuerdos comerciales preferenciales como instrumento primario de vinculación al mundo, muchas veces independientemente de las asimetrías entre los signatarios. En términos de dinámicas regionales, esta narrativa expresa la incidencia de las fuerzas centrífugas que actúan sobre el bloque: los de afuera son crecientemente más relevantes y el sistema internacional no presentaría, desde esta lectura, ningún incentivo para que el bloque apueste recursos hacia una consolidación en los márgenes sudamericanos.

Cristal desarrollista: construcción regional como prioridad (pendiente)

Detrás del Tratado de Asunción hay también otra narrativa, que viene de la antesala del acuerdo y había sido la protagonista de los antecedentes entre Argentina y Brasil.

Se trata de una lectura según la cual el rol del Mercosur no se traduce en un proceso estrictamente económico-comercial, sino que la concertación política, la cooperación en otras agendas y la integración productiva juegan un rol significativo. El preámbulo del Tratado de Asunción es claro al señalar el “desarrollo económico con justicia social”, así como “la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” y “[el] desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina”. Ahora bien, si desde el prisma del neoliberalismo el Mercosur no cumplió con las expectativas, el balance desde el prisma desarrollista también es híbrido.

Si bien el comercio intrazona es particularmente relevante por tener un mayor componente industrial *vis à vis* el comercio extrazona, al tiempo de involucrar una mayor participación de pymes en relación a las exportaciones totales, el Mercosur no ha alcanzado a cimentar las mentadas cadenas regionales de valor y/o integración productiva entre los miembros. La coordinación de políticas macroeconómicas resultó siempre insuficiente, aún en los momentos de mayor sintonía y afinidad ideológica entre los Gobiernos de turno. Los países socios nunca dejaron de verse como un “otro”. Más aún, los sectores productivos de los miembros no terminaron percibir al Mercosur como un espacio de pertenencia. Aun siendo beneficiarios de las externalidades del proceso, primaron las miradas nacionales (y de defender la mera existencia del bloque)

A pesar de ello, el bloque sí mostró su valía en temas más específicos. Desde una mirada política no puede ignorarse el carácter estratégico del Mercosur en la preservación de la Democracia en la región, mediante el Protocolo de Ushuaia. En materia de integración productiva, puede mencionarse el FOCEM con el desarrollo de proyectos de interconexión eléctrica, saneamiento, vivienda, reparación de rutas y vías férreas, e investigación en salud. En concreto, durante la emergencia sanitaria por covid-19, con fondos regionales se financiaron tests de diagnóstico rápido producidos por el Instituto Pasteur de Montevideo.

Asimismo, en relación a la protección de inversiones, es destacable la evolución desde el Protocolo de Colonia (1994), que replicaba los cuestionados tratados bilaterales de inversiones, al actual Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (2017) que sigue el modelo impulsado por Brasil desde 2015. A modo de ejemplo, el mencionado Protocolo no incluye el arbitraje internacional como medio para resolver controversias inversor-Estado, avanzando en la reconfiguración del régimen internacional de inversiones desde el Sur Global.

Haciendo uso del cristal desarrollista, el 30 aniversario del Mercosur es conducido como un tiempo para el fortalecimiento interno del bloque, aunque sin demasiado entusiasmo y a la defensiva de la narrativa neoliberal. Mientras se multiplican agendas y se superponen funciones en la estructura orgánica, que no permiten terminar de construir una verdadera coordinación de política, los temas más áridos no son abordados. Este es el caso de la debilidad jurídico-institucional que significa el bajo porcentaje de internalización de las normas derivadas de los órganos decisorios.

En este punto se plantea un dilema no resuelto: optar por modificar el mecanismo de incorporación normativa, que resulta en plazos extensos y demoras innecesarias, o bien apelar a la obligatoriedad de la incorporación (artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto) y retomar las ideas desarrolladas en el Laudo VII en la controversia entre Argentina y Brasil (productos fitosanitarios). En otros términos, si es obligatorio que los miembros incorporen a su ordenamiento jurídico interno las normas de los órganos decisorios, en caso de no hacerlo, se está ante una situación de incumplimiento susceptible de ser cuestionada ante el sistema de solución de controversias del Mercosur.

Más allá del cristal único

Pretender comprender, valorar o proyectar al Mercosur desde una narrativa única es sinónimo de desconocer la singularidad de la región y por ende de un proceso de integración que pueda gestarse en ella. Si bien desde cualquier óptica tiene falencias, inconsistencias y ha transitado por caminos contradictorios, estos se ven intensificados bajo un cristal único que enmascara los avances en otras dimensiones. El Mercosur responde a los intereses, necesidades, aciertos y desaciertos de los Estados que lo conforman, y por ende, al entramado de relaciones entre los Gobiernos de turno, así como valores más profundos que construyen el tejido de una historia común en la región.

Las narrativas coyunturales, generalmente expresadas como encrucijadas, pueden tirar por tierra el camino recorrido, que en 30 años no es poco. Incluso los dilemas presentados como opciones técnicas son fuertemente político-ideológicos, y dependen de los diagnósticos que desde esos prismas se hagan de la evolución de la economía global y regional. Es cierto que en su 30º aniversario el status quo es difícilmente sustentable, pero las narrativas únicas no son opción.

Al Mercosur le faltan defensores, que sean capaces de mirar más allá de visiones nacionalistas, fragmentadas e incompletas. Defensores de la integración como camino, valores compartidos y fin en sí mismo. La crisis de legitimidad entraña una oportunidad de cambio, citando a Eduardo Galeano en el epílogo de "Las venas abiertas de América Latina", "en la historia de los hombres [y las mujeres] cada acto de destrucción encuentra su respuesta, tarde o temprano, en un acto de creación."

Introducción

Pensar fuera de la caja nos obliga a innovar, al cambio y para ello es necesaria una constante búsqueda de soluciones alternativas que no se ajustan a los esquemas teóricos a los que estamos dispuestos y predispuestos. Treinta años de integración nos desafían a buscar respuestas innovadoras que reescriban los abordajes teóricos a los que acostumbramos.

Un repaso por la historia

Las efemérides siempre motivan reflexiones que ayudan a valorar los caminos seguidos. Esto no es ajeno al Mercosur que, en sus 30 años de existencia, ha generado impulsores y detractores desde visiones que no convergen en iguales objetivos para el bloque.

Desde mediados de los noventa, las voces del fracaso del Mercosur comenzaron a escucharse. Conflictos comerciales, aduaneros, entre otros, pautaron los finales de la década siendo solucionados puntualmente por la diplomacia presidencial y no por los caminos institucionales previstos.

Los reclamos de mejoras institucionales datan de esa época. Desde una vereda, por aquellos que entienden que el Mercosur no posee mecanismos jurídico-institucionales eficaces que se presten a la exigibilidad de su cumplimiento. Desde la otra, los reclamos de una mayor participación institucional de actores diferentes a los poderes ejecutivos de los Estados Parte.

Críticas desde visiones comerciales, críticas desde visiones político-sociales, el Mercosur inicia la década del dos mil sumido en una crisis económica regional profunda que cuestiona los caminos anteriores y promueve nuevas agendas y planes de trabajo, buscando incorporar más actores al proceso que le permitan sumar legitimidad.

Con posterioridad, un cambio de timón empuja un cambio de rumbo, pero más que enfocar una dirección concreta incorporó múltiples objetivos y sensibilidades acordes a los procesos nacionales, que luchaban cotidianamente para reincorporar a sus economías grandes contingentes de personas que habían caído en procesos de exclusión y pobreza. Tampoco puede decirse que en esta etapa faltaron críticas desde diversos actores y espacios, fundamentalmente desde perspectivas económicas que concluían sobre la inoperancia del bloque. En este punto hemos quedado estancados y las explicaciones son múltiples, algunas de las cuales pasaremos a valorar.

⁴ Magister en integración regional por la Universidad de la República (Uruguay), docente de la Universidad de la República.

¿Estamos cerca del divorcio?

El Mercosur es un paciente al que cuesta efectuarle un diagnóstico certero. Los motivos son múltiples, pero la mayor cantidad de veces no prosperamos por caer en consideraciones que priorizan una sola óptica para evaluar el proceso.

Desde la perspectiva económico comercial, el diagnóstico es de una parálisis letárgica desde hace veinte años con una consecuente reducción del comercio intrazona. La no superación de problemas planteados por más de una década -restricciones no arancelarias, doble cobro del arancel, múltiples perforaciones de este y diversos regímenes especiales, entre otros- llevan a pensar que estamos ante un desenlace inminente que conduzca a que nuestros países abandonen la profundización del proceso y tomen sus propios caminos en la política comercial. Se suman las dificultades en concretar una agenda externa del bloque que refleje las ambiciones e intereses de los miembros.

Desde esta perspectiva la disyuntiva a las que nos enfrentamos es que ante las dificultades en concretar los objetivos planteados hace al menos veinte años lo mejor es retroceder a un estadio donde los compromisos económico-comerciales de los socios sean menores.

Esta es una falsa disyuntiva porque se plantea en términos dicotómicos perfectos en donde se es o una zona de libre comercio perfecta o una unión aduanera perfecta, sin visualizar caminos intermedios, acuerdos, excepciones y dimensiones relevantes del problema que deberían concertarse de forma equilibrada para retomar un sendero que le permita sumar ganancias a todos los miembros. Pensar solamente desde los intereses nacionales nos lleva a posiciones intransigentes que no nos permiten "renovar votos" con el proceso.

Una crítica similar, un poco más extensa en sus dimensiones, afirma el fracaso del bloque a partir del incumplimiento de los objetivos fundacionales planteados en el artículo primero del Tratado de Asunción donde se estipula la conformación del mercado común y la coordinación de diversas políticas, fundamentalmente de índole comercial. Esta tampoco resulta una crítica justa por dos razones. La primera, más allá de los objetivos escritos del acuerdo, el Mercosur debía favorecer la inserción internacional de estas economías en procesos de apertura que se gestaron desde la propia Ronda Uruguay y que conllevarían a reducciones arancelarias necesarias para poder integrarse en el plano multilateral. El Mercosur no solo atemperó las consecuencias que estas decisiones tendrían, sino que trasladó sus costos políticos desde el plano nacional al plano regional a partir de la aplicación automática de la desgravación, entre otros.

La segunda injusticia es que no parece razonable juzgar al Mercosur por lo planteado hace treinta años, sino por lo obtenido y aprendido en dicho plazo. En los comienzos de los noventa era un proceso que emulaba⁵ fuertemente la integración europea, al punto de decir institucional y teóricamente "a su imagen y semejanza". Los caminos

⁵La denominación emulación fue acuñada en 1969 por Rosenau (1969) para entender cómo los procesos, las políticas de los países, entre otros tienden a ser emulados. Esta característica favoreció procesos de cooperación entre ambos bloques y encuentros entre sus órganos.

institucionales y económicos no siguieron la linealidad esperada y lo que debe utilizarse para evaluar los logros del bloque está más cercano a sus aprendizajes que a sus deseos fundacionales.

Otro elemento que presenta cierta injusticia al momento de repasar estos treinta años refiere al contexto en el que nos encontramos evaluando. No parece factible pedirle al proceso que supere los conflictos que presenta el estancamiento del multilateralismo, la guerra comercial, el proteccionismo y el estancamiento de la integración a nivel mundial. La pregunta sería por qué el Mercosur presentaría una situación diferente a lo que sucede con la integración en Europa o en otras zonas del planeta.

Esta y otras críticas adolecen de visiones parciales, unidimensionales, "narrativas únicas" como refiere el reciente artículo de (Bas Vilizzio y Zelicovich, 2021) en ocasión de esta efeméride, las que nos impiden ver elementos que correspondan a otras dimensiones como la laboral, la social, la política, entre otras. Resulta recomendable poner en valor actual y futuro la región en múltiples dimensiones.

Los beneficios de estar juntos

La potencialidad del Mercosur queda excepcionalmente expuesta en palabras de Enrique Iglesias con su consideración sobre el rol de la región en el contexto global actual. Para (Iglesias, 2021) la participación de dos de los socios en el G20 le permite al Mercosur una posición activa en los debates del comercio mundial, así como en lo que refiere a las potencialidades para el comercio y la inversión. Asimismo, no sólo hablamos de un importante productor de alimentos, sino que posee una inmensa biodiversidad y reservas estratégicas múltiples.

Se podría ahondar en las potencialidades de la región, pero para una puesta en valor es bueno referirnos a lo construido hasta nuestros días. En el plano político, el Mercosur demostró su funcionalidad con el mantenimiento de la democracia y los derechos humanos. El compromiso democrático sirvió como última barrera a rupturas institucionales en algunos Estados Parte.

Asimismo, pueden encontrarse diversos acuerdos que benefician a la ciudadanía regional en su conjunto como los de residencia, estudio, educación, laborales, seguridad social, movilidad, transporte, entre tantos otros que a lo largo de los años se concretaron como parte de nuestra cotidianeidad.

Aún desde la óptica comercial, que países tan disímiles tengan instancias de encuentro casi mensuales para revisar la política comercial es un activo en sí mismo, fundamentalmente para los pequeños países del bloque que podrían verse afectados ante cambios de sus socios. De igual forma, no todas las regiones tienen la cantidad de instancias a todo nivel para intercambiar sobre regulaciones, políticas y medidas a implementar.

Pensar fuera de la caja

Para promover cambios en el proceso se requiere contar con algunos compromisos. El primero debe ser pensar soluciones multidimensionales que incorporen elementos económicos, políticos y sociales, donde todo lo existente pueda ser abandonado en la búsqueda de mejores soluciones. Es preciso salir de las discusiones de unión aduanera perfecta o imperfecta, dejar de buscar mejorar un poco lo que ya hay para buscar otras opciones.

Segundo, las soluciones no deben ser perfectas sino posibles, para lo cual deben atenderse los intereses y necesidades de los Estados Parte y de diversos colectivos pensados en términos regionales. Tercero, deben acordarse mecanismos institucionales que permitan la revisión periódica de los acuerdos y consensos a los que se arribe, así como de las medidas y proyectos desarrollados. Por último, es importante modificar la agenda temática del proceso incorporando visiones a mediano y largo plazo no sólo sobre el acontecer regional, sino sobre las modificaciones que ocurren en la arena global.

En este sentido es preciso considerar tres elementos. El primero refiere a los liderazgos. No es posible profundizar la integración regional sin liderazgos claros. Muchas veces nos encontramos ante costos que deben ser asumidos desde la política y no puede anteponerse la agenda nacional a la regional. Para esto, resulta vital la determinación de objetivos comunes claros que guíen una construcción conjunta.

El segundo elemento refiere a la institucionalidad. A lo largo del proceso la institucionalidad del Mercosur ha sido ampliamente cuestionada. El Mercosur requiere un ejercicio de ingeniería institucional compleja que pueda contemplar diversas asimetrías, diferentes niveles de gobierno, diversos poderes, múltiples actores, entre otros. El resultado puede ser muy variado, pero lo fundamental es lograr que existan mecanismos que aseguren su exigibilidad.

Por último, la región debe enfrentarse a desafíos en varios niveles. Los fundamentos para profundizar la integración existen puesto que es factible avanzar en procesos de regionalización de comercio con el contexto global actual. Existen múltiples asuntos que surgen de los cambios en el orden internacional que deben ser considerados como los cambios en el mundo del empleo, cambios en los procesos industriales, problemas globales medioambientales, entre otros, que deben formar parte de una agenda regional. Estos y otros temas deben ser abordados simultáneamente con hechos que faciliten la cotidianidad de la ciudadanía para promover una mayor credibilidad en el proceso.

No se pueden seguir desaprovechando oportunidades de construir una integración regional propia acorde a las realidades y escenarios a los que nos enfrentamos hoy.

Referencias

BAS VILIZZIO, M. Y ZELICOVICH, J. (2021). De según cómo se mire. *La Diaria*, 26 de marzo de 2021. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/3/mercosur-de-segun-como-se-mire/>.

- IGLESIAS, E. (2021). En *Reflexiones sobre los treinta años del MERCOSUR* (págs. 6-8). Montevideo: UCU.
- ROSENAU, J. (1969). *Linkage Politics: Essays on the convergence of national and international systems*. New York: New York: Free Press.