

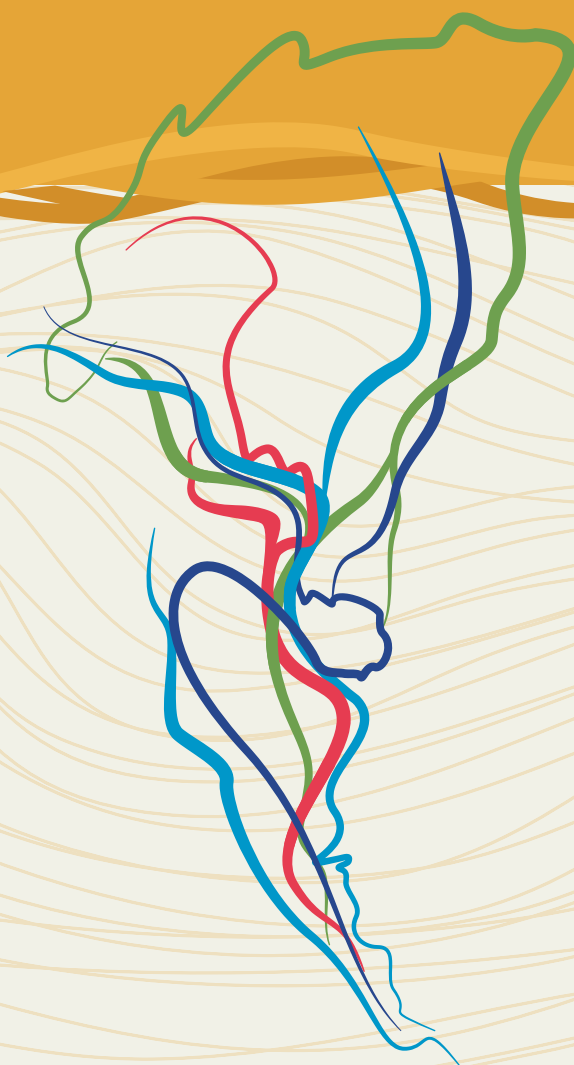
# 30 años del Mercosur

## TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO

### Coordinadores:

Gerardo Caetano

Diego Hernández Nilson



Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
URUGUAY



EU-LAC Foundation  
Fundación EU-LAC



Fundación  
Carolina

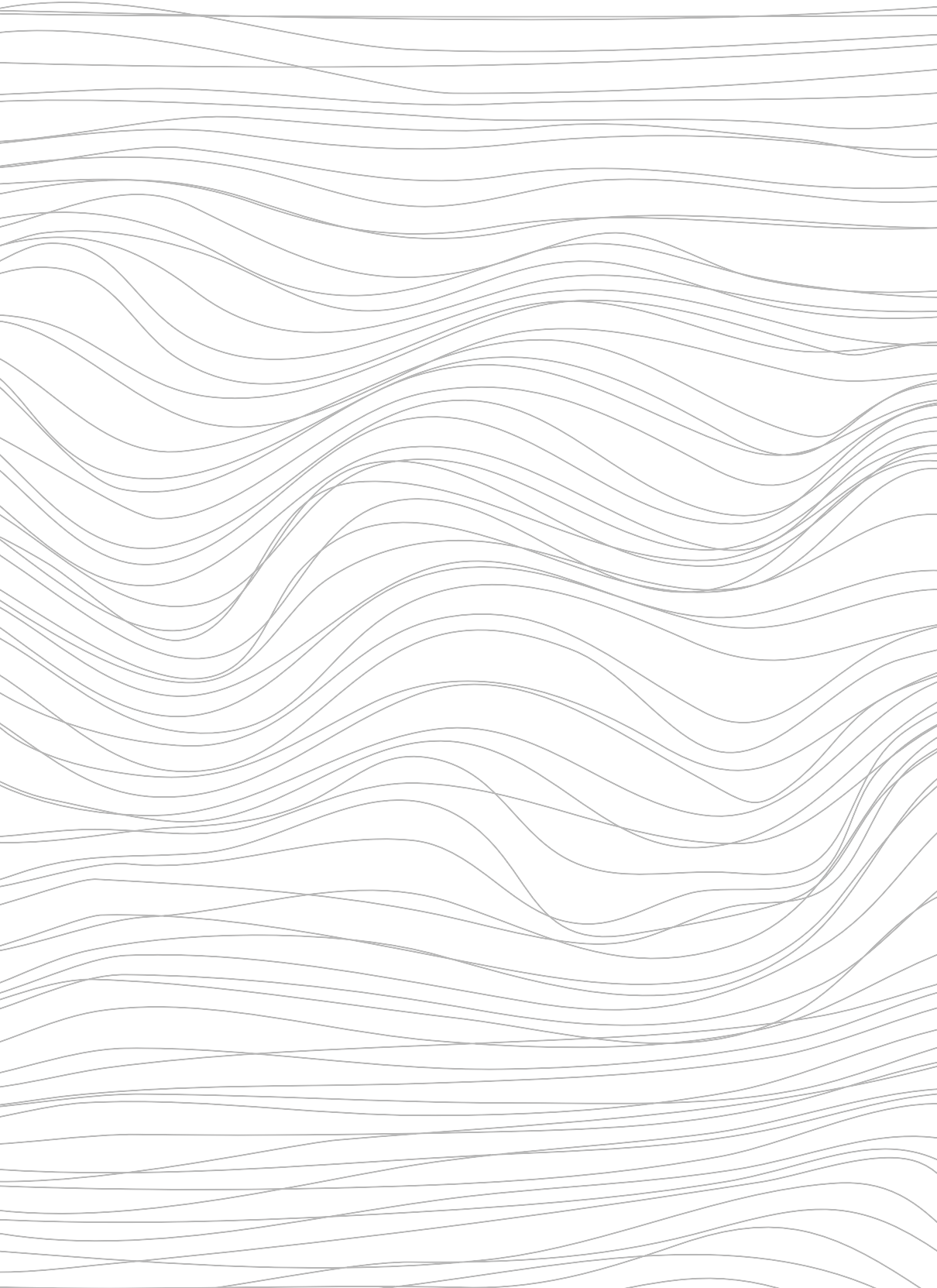
GIGA  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien





# 30 años del Mercosur

**TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN  
E INTERREGIONALISMO**



# 30 años del Mercosur

## **TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO**

**Coordinadores:**

Gerardo Caetano

Diego Hernández Nilson



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY



EU-LAC Foundation  
Fundación EU-LAC



Fundación  
**Carolina**

**GIGA**  
German Institute of Global and Area Studies  
Lehrstuhl für Globale und Regionale Studien

*30 años del Mercosur.  
Trayectorias, flexibilización e interregionalismo*

**Coordinación de la obra**

Gerardo Caetano  
Diego Hernández Nilson

© 2022, Departamento de Ciencia Política,  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

@ 2022, Gerardo Caetano, Diego Hernández Nilson, Diana Tussie, Janina Onuki,  
Miriam Gomes Saraiva, Fernando Masi, Andrés Rivarola Puntigliano,  
Andrés Malamud, Nastasia Barceló, José Briceño Ruiz, Juliana Peixoto,  
Viviana Barreto, Ignacio Bartesaghi, Wilson Fernández Luzuriaga,  
Camilo López Burian, Nicolás Pose, Detlef Nolte, José Antonio Sanahuja,  
Amalia Stuhldreher, Félix Peña, Luciana Ghiotto, Santiago Caetano

**Ilustración de tapa:** Unidad de Comunicación y Publicaciones, Facultad de Ciencias Sociales

**Edición y corrección de estilo:** Alejandro Coto.

**Diseño gráfico:** María Fernández Russomagno.

[www.lucida.uy](http://www.lucida.uy) - [info@lucida.uy](mailto:info@lucida.uy)

**Lucida**  
COMUNICACIÓN INTEGRAL

ISBN: 978-9974-8594-4-9

**Impresión:**

Mastergraf SRL

[www.mastergraf.com.uy](http://www.mastergraf.com.uy)

# Contenidos

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Nota de los coordinadores..... | 9 |
|--------------------------------|---|

## PRESENTACIÓN

|  |    |
|--|----|
| <i>Carmen Midaglia, Adrián Bonilla, Detlef Nolte,<br/>José Antonio Sanahuja, Tomas Pospisil, Gerardo Caetano</i> ..... | 13 |
|--|----|

|                    |    |
|--------------------|----|
| TRAYECTORIAS ..... | 37 |
|--------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| Relatoría de la sección sobre trayectorias. <i>Nastasia Barceló</i> ..... | 39 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo<br>que no para de cambiar. <i>Diana Tussie</i> ..... | 45 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| Los cambios internacionales y el futuro del Mercosur.<br><i>Janina Onuki</i> ..... | 55 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| Avances y límites de un Mercosur a los 30 años.<br><i>Miriam Gomes Saraiva</i> ..... | 61 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| Paraguay y los treinta años del Mercosur. <i>Fernando Masi</i> ..... | 65 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| El Mercosur y la geopolítica de la integración.<br><i>Andrés Rivarola Puntigliano</i> ..... | 71 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Treinta años de Mercosur: entre flujos declinantes<br>y reglas deficientes. <i>Andrés Malamud</i> ..... | 83 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| La supervivencia del Mercosur: entre la aberración<br>institucional y el regionalismo populista.<br><i>Diego Hernández Nilson</i> ..... | 89 |
|---|----|

|   |         |
|---|---------|
| FLEXIBILIZACIÓN .....   | 99      |
| Relatoría de la sección sobre flexibilización. <i>Nicolás Pose</i> .....  | 101     |
| La flexibilización del Mercosur. <i>José Briceño Ruiz</i> .....   | 111     |
| Reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur.<br><i>Juliana Peixoto</i> .....  | 131     |
| ¿Flexibilización del Mercosur o ruptura?. <i>Viviana Barreto</i> .....  | 137     |
| Uruguay y el Mercosur. <i>Ignacio Bartesaghi</i> .....  | 147     |
| La idea recurrente de la flexibilización del Mercosur<br>en la política exterior uruguaya. <i>Wilson Fernández Luzuriaga</i> .....                                  | 161     |
| Algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur<br>y los análisis académicos que hacemos sobre el tema<br>desde Uruguay. <i>Camilo López Burian</i> ..... | 167     |
| <br>INTERREGIONALISMO Y ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA.....   | <br>175 |
| Relatoría de la sección sobre interregionalismo y<br>Acuerdo Mercosur-Unión Europea. <i>Santiago Caetano</i> .....  | 177     |
| El acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur.<br><i>Detlef Nolte</i> .....  | 187     |
| 30 años de Mercosur: resiliencia y oportunidad<br>para las relaciones UE-América Latina.<br><i>José Antonio Sanahuja</i> .....                                      | 207     |
| Acuerdos y desacuerdos UE-Mercosur. Muchos años de<br>febriles miradas y el desafío del futuro. <i>Amalia Stuhldreher</i> .....                                     | 219     |
| Comentarios y sugerencias para la construcción de un<br>Mercosur más eficaz y creíble. <i>Félix Peña</i> .....  | 227     |
| Los aspectos olvidados del Acuerdo Mercosur-Unión Europea:<br>capítulos regulatorios e impactos integrales.<br><i>Luciana Ghiotto</i> .....                         | 235     |
| <br>Autores y autoras.....  | <br>243 |



# Nota de los coordinadores

Esta publicación es resultado del simposio «Mercosur 30 años: trayectorias, flexibilización e interregionalismo», celebrado en forma virtual en Montevideo los días 7, 8 y 9 de setiembre de 2021. Fue coorganizado por la Universidad de la República (Udelar) de Uruguay, el Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA) de Hamburgo, la Fundación Carolina de España y la Fundación EU-LAC con sede central en Hamburgo. El evento fue realizado en el marco del programa de esta última fundación de apoyo a actividades en temas relevantes para la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Este simposio reunió a varios de los principales académicos especializados en la temática del Mercosur, quienes mantuvieron un diálogo fecundo sobre el significado, las implicaciones y las perspectivas futuras del proceso de integración regional, en el marco de las conmemoraciones del trigésimo aniversario del tratado fundacional del bloque. El intercambio se organizó en torno a los tres ejes adelantados en el título: trayectorias, entendidas como expresiones del sentido histórico del proceso; flexibilización, en tanto tema recurrente en el pasado y acuciante en la coyuntura actual; e interregionalismo, considerado como principal vector de proyección exterior del bloque en su vocación internacional, particularmente enfocado en la relación con la Unión Europea y la posibilidad de alcanzar un acuerdo de asociación birregional.

Cada jornada del evento estuvo enfocada en uno de estos tres ejes, que se corresponden con las tres secciones del libro. En cada sección se mantiene una estructura similar a la seguida en el simposio: una conferencia central, seguida de un comentario crítico, una mesa

redonda y una relatoría de síntesis de los debates. Además, hubo actos de apertura y de clausura, a cargo de autoridades y organizadores, cuyo contenido también se incluye en el volumen a modo de presentación.

Antes y después de la celebración del simposio hubo recorridos y esfuerzos que permitieron arribar a esta publicación. Por un lado, en sus orígenes, el proyecto del simposio fue una idea originalmente presentada en 2019 a la Fundación EU-LAC por los profesores Gerardo Caetano (Udelar) y Detlef Nolte (GIGA), enfocada en ese momento en la realización de un evento centrado exclusivamente en el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, que aquel año había sido acordado en principio por las autoridades de ambos bloques regionales. Desde entonces, las perspectivas sobre la ratificación del acuerdo se han tornado inciertas, característica extensible al escenario mundial en general, tras la irrupción de la pandemia del covid-19, la guerra de Ucrania y los vaivenes políticos en la región, especialmente en Argentina y Brasil. Ante este escenario cambiante, el trigésimo aniversario del Mercosur resultó una oportunidad para desarrollar una actividad que, conservando su foco inicial, buscara ampliar su análisis hacia otros temas centrales del proceso de integración, manteniendo igualmente el desafío de la asociación interregional como el principal núcleo de interés.

Por otro lado, luego de finalizado el simposio, se consideró imprescindible recoger el valioso intercambio mantenido a través de un registro accesible a especialistas, académicos, estudiantes, actores políticos y sociales y público en general, motivo por el que se procedió a la preparación de la presente publicación. Para ello, se inició un período de intenso trabajo, durante el cual fue fundamental el compromiso de los expositores con la adecuación y revisión de sus presentaciones, en procura de habilitar el pasaje de la oralidad a la escritura académica. El resultado es el presente libro, que confiamos sea recibido como una referencia calificada sobre el estado de situación del bloque, pasadas tres décadas de su fundación y desde las interpelaciones de la coyuntura más actual, con la participación de algunos de los principales especialistas de Latinoamérica y Europa en la materia.

Este extenso camino, desde la idea original hasta la publicación de este volumen, ha sido posible recorrerlo gracias al trabajo de numerosas personas pertenecientes a diferentes instituciones. En particular, nos gustaría agradecer la colaboración y dedicación al empeño de: los equipos de funcionarios de la Universidad de la República (Servicio de Relaciones Internacionales) y de la Facultad de Ciencias Sociales de dicha casa de estudios (Unidad de Comunicación, Unidad de Convenios y Cooperación, Contaduría, Decanato), así como de los integrantes del Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). También destacamos muy especialmente el apoyo otorgado por todo el equipo de la Fundación EU-LAC, encabezado por su director ejecutivo, Dr. Adrián Bonilla, y su gerente senior de Programas, Lic. Ernesto Jeger. A nivel individual, agradecemos a todos los autores su compromiso e interés, así como también destacamos el apoyo y la confianza de colegas que hicieron posible esta publicación, en particular, el respaldo de los profesores Detlef Nolte (GIGA) y José Antonio Sanahuja (Fundación Carolina y Universidad Complutense de Madrid).

*GC - DHN*





# Presentación



## **Carmen Midaglia**

**Decana de la Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de la República**

Para mí es un gusto, como decana de la Facultad de Ciencias Sociales, participar en la apertura de este simposio «Treinta años del Mercosur: trayectorias, flexibilización e interregionalismo», organizado por un conjunto de instituciones sumamente importantes en esta temática.

Si bien no soy especialista en el tema de bloques regionales, no hay lugar a dudas de que, en un mundo globalizado, los bloques comerciales han sido y son una estrategia adoptada por distintas regiones para moderar los efectos de la extrema movilidad de capitales económicos, financieros y productivos. A la vez, estos bloques se han convertido en instrumentos de cooperación y defensa, adoptados por diferentes grupos de países.

Cabe señalar que la cooperación entre los países integrantes de los bloques no es solamente económica, comercial y tecnológica, sino también social. Al respecto, tenemos la experiencia europea y también la del Mercosur, porque existe un Mercosur Social que tiene su propia institucionalidad y que tuvo un importante desarrollo a partir de 2010, generando colaboraciones en el diseño y puesta en práctica de dispositivos de protección social que han beneficiado a los sectores más vulnerables de nuestra región.

Pese a no ser investigadora en esta temática y solo una lectora atenta, resulta evidente que el Mercosur ha tenido diferentes fases desde su fundación hasta el presente. Una etapa inaugural, conducida por los países más grandes del Cono Sur, Argentina y Brasil, donde los socios más pequeños como Paraguay y Uruguay consideraron una oportunidad política y económica entrar en ese bloque. Una segunda etapa, desde fines de la década de los noventa, en un contexto internacional en el que se fomentaron los tratados de libre comercio, en la que este bloque comenzó a ser cuestionado en nombre de la necesidad de incorporar flexibilidad en los intercambios comerciales de nuestros países.

A partir del nuevo siglo, si bien la flexibilidad se ha mantenido en la agenda regional, de la mano de Brasil el Mercosur tuvo un nuevo impulso y comenzó un lento proceso de revitalización. Esta situación tendió a cambiar a partir de 2015, y en el presente se han retomado con más fuerza los cuestionamientos sobre el rendimiento económico de la asociación comercial de estos países. Mientras tanto, se establecen nuevos bloques comerciales como la Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership), la mayor zona de comercio del mundo, liderada por China. En este escenario político internacional, el destino del Mercosur parece bastante incierto.

Espero que en este simposio, a partir de los intercambios académicos que se generen, se logren identificar posibles rutas de supervivencia para este bloque regional y los impactos socioeconómicos que generaría en sus países integrantes la adopción de medidas particulares sin que se involucre el conjunto de naciones socias.



## **Adrián Bonilla**

**Director ejecutivo de la Fundación EU-LAC**

En primer lugar, quiero agradecer a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República por la iniciativa y a las organizaciones que nos acompañan en el apoyo que este evento, el Instituto GIGA de Hamburgo y a la Fundación Carolina de España. Además, quiero enviar un saludo extraordinariamente cariñoso y lleno de sentimiento de afecto a Gerardo Caetano, que organiza este evento y que me acompañó como presidente del Consejo Superior de FLACSO durante los cuatro años en los que yo ejercí la secretaría general y al que tuve el honor de tener como presidente de ese mismo Consejo cuando fui el director de la sede Ecuador de FLACSO.

Creo que el tema que nos convoca tiene algunos elementos muy interesantes para las personas interesadas en los temas internacionales de América Latina y el Caribe. Yo quiero plantear básicamente tres, solamente enunciarlos.

El primero es que el Mercosur permite diferenciar y al mismo tiempo reflexionar sobre el ámbito de construcción regional. Esto lo diferencia, según la literatura convencional, de lo que son los estudios de integración, ya que no son exactamente las mismas cosas, no son exactamente los mismos procesos. Los procesos de construcción regional que refieren iniciativas de regionalismo no siempre son de integración. Es lo que pasa con sus mecanismos de diálogo político, lo que pasó con la CELAC o con la UNASUR. Los procesos de integración pueden tener unas expectativas y, después, estas expectativas devenir en claves distintas.

El segundo tema que quisiera plantear, como uno de los elementos que evoca el seminario, es la idea de que los sistemas de integración latinoamericanos surgieron como una respuesta, si bien tardía, a los modelos de sustitución de importaciones, cuyos propósitos estratégicos fundacionales a finales de los años sesenta y principios de los años setenta apuntaba a producir unidades productivas nacionales complementarias,

que permitieran la industrialización de nuestras sociedades en términos económicos. Lo que ocurrió luego es que las cuatro décadas de la última ola de la globalización básicamente nos convirtieron a todos en América Latina y el Caribe en productores de bienes primarios o de bienes energéticos de industrias extractivas, o en productores de servicios.

Sin embargo, y este es el tercer tema que quisiera enunciar, los llamados sistemas de integración antiguos —los de la primera ola, la Comunidad Andina, Mercosur, el SICA, CARICOM, por ejemplo—, son los que en estos momentos procesan el conjunto de relaciones económicas y comerciales bilaterales de nuestros países, y han podido servir de base para otros intentos de integración posterior.

Entonces, el caso de Mercosur, por todas estas razones (como en los otros sistemas, pero particularmente en este) resulta apasionante en su seguimiento. En primer lugar, porque da cuenta de las etapas de inserción de las economías de América Latina en lo que llamamos globalización y de cómo este proceso ha afectado las posibilidades que originalmente se plantearon para estos sistemas, sin que necesariamente hayan sido abatidas.

Por supuesto, aquí tenemos causas de carácter estructural y no solamente contingentes a la voluntad política de los gobernantes. Por esto es un tema tan importante. El Mercosur lo es, además, por algo que todos nosotros reconocemos en América Latina y el Caribe: en Sudamérica, el 82% del PIB continúa siendo de este bloque, con más del 70% de la población de Sudamérica. Es, por lo tanto, un sistema de integración con todo un conjunto de normas que construyen la idea de una región sobre la cual hay enormes expectativas, no solamente en las personas que viven en los países que están regulados por esas reglas del Mercosur, sino también por las expectativas políticas y estratégicas que el sistema genera en otros espacios fuera y dentro de América Latina.

En suma, me parece que los temas que se tratan en este seminario son extraordinariamente relevantes. Quiero felicitar nuevamente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República por la iniciativa y muy particularmente a Gerardo Caetano por dirigirlo.

## Detlef Nolte

German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

El acuerdo entre el Mercosur y la UE ha desatado debates apasionados en ambos lados del Atlántico, lo que, según la perspectiva desde la que se aborda, resulta en diferentes respuestas. Desde una perspectiva geopolítica y geoeconómica predomina claramente el apoyo al acuerdo. Desde una perspectiva ecologista y de protección de la selva amazónica el rechazo es casi unánime. Desde una perspectiva comercial, las opiniones están más divididas entre los ganadores y los perdedores de un acuerdo comercial en Europa y América del Sur.

Los argumentos de opositores y partidarios a menudo son exagerados. Por lo tanto, foros científicos como este, que reúnen un espectro de opiniones amplio de investigadores latinoamericanos y europeos, son de gran importancia. Pueden contribuir a objetivar el debate. Pero la ciencia también tiene sus límites. Así lo demuestran los diversos estudios encargados por los gobiernos sobre el impacto del acuerdo. Llegan a conclusiones contradictorias y, a menudo, se basan en supuestos difíciles de verificar, especialmente cuando tendencias del pasado se proyectan meramente hacia el futuro. ¿Quién puede predecir exactamente cómo se desarrollará el consumo de carne en Europa o China en cinco o diez años? ¿Quién puede predecir los cambios en el gobierno y los cambios posteriores en la política ambiental? La ciencia también se mueve a veces sobre terreno inseguro.

En el debate sobre el Acuerdo UE-Mercosur se pueden identificar tres grandes déficits: la exageración monocausal, la descontextualización (o singularización) y un sesgo negativo. Para algunos críticos, especialmente en el sector de las ONG, el Acuerdo UE-Mercosur es percibido monocausalmente como la raíz de todos los males para el medioambiente en América Latina. De ello se deduce que no firmar el acuerdo resolverá casi todos los problemas, como los relacionados con la protección de la selva amazónica. Han pasado tres años desde el final de las negociaciones. Si uno sigue los argumentos de algunos críticos, entonces la no firma debería haber tenido un efecto positivo

en la protección de la selva amazónica. Sin embargo, el proceso de deforestación no se detuvo durante este período, sino que se aceleró.

La fijación en el Acuerdo UE-Mercosur ignora otros factores, como el alto consumo de carne en Brasil o la mayor demanda de carne vacuna de China. La singularización del Acuerdo UE-Mercosur impide discutir la importancia y el efecto de este en un contexto más amplio de los procesos de deforestación en la región amazónica. También impide pensar en qué efectos positivos para el medioambiente se podrían lograr con un acuerdo. La descontextualización o singularización también se aplica a los posibles efectos negativos del acuerdo sobre determinados sectores económicos. Ciertamente los hay. Sin embargo, el acuerdo no impide medidas gubernamentales para fortalecer la competitividad de las empresas y desarrollar industrias orientadas al futuro. Además, las importaciones de bienes industriales de China afectan a las industrias nacionales del Mercosur en mayor medida que una liberalización del comercio con Europa.

Con todo, los posibles riesgos y efectos negativos del acuerdo son el centro del debate, mientras que se piensa menos en las oportunidades. Los acuerdos de libre comercio pueden aumentar el bienestar, pero también producen ganadores y perdedores. En general, los perdedores potenciales son más vocales en el debate público que los ganadores potenciales. Esto puede distorsionar la percepción de las ventajas y desventajas del Acuerdo UE-Mercosur. Como resultado, a menudo, se pasan por alto las nuevas oportunidades y los efectos secundarios positivos del acuerdo.

Las contribuciones a este foro latinoamericano-europeo no representan el final del debate sobre el acuerdo entre Mercosur y la UE, sino que ofrecen, en el mejor de los casos, una evaluación intermedia de un proceso difícil, cuyo resultado sigue siendo incierto. Queda por ver cómo la guerra en Ucrania y la nueva situación geopolítica mundial afectarán las relaciones entre América Latina y Europa y la firma del Acuerdo UE-Mercosur. Ciertamente, este no fue el último foro académico europeo-latinoamericano sobre el Acuerdo UE-Mercosur. Es de esperar que en el futuro no discutamos por qué el acuerdo entre la UE y el Mercosur se ha vuelto obsoleto.

## José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

En América Latina, el primer decenio del nuevo milenio fue testigo de una ola de innovación institucional y normativa en la concertación, la cooperación y la integración regional. El balance de ese ciclo es bien conocido: se pudieron observar visibles cambios en los grupos existentes, como la Comunidad Andina, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o el Mercosur. Se registró la aparición de nuevos grupos, algunos notoriamente ideologizados, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), un instrumento externo del *socialismo del siglo XXI*, o la Alianza del Pacífico, de signo liberal-conservador. Pero también aparecieron iniciativas que, aun teniendo carácter contrahegemónico, lograron concitar un mayor consenso regional y membresías más amplias, y propiciaron una amplia agenda de diálogo político y cooperación sectorial, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Existe una amplia bibliografía que caracteriza a estas organizaciones y su desempeño, y las conceptualiza como *regionalismo posliberal* o *poshegemónico* (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010; Riggirozzi y Tussie, 2012).

En gran medida, esa oleada de innovación institucional respondió a factores ideológicos y al liderazgo de países como Brasil o Venezuela. Pero también se explica, en buena medida, por las favorables condiciones materiales generadas por la expansión de las exportaciones de materias primas —que, a su vez, respondían al ascenso de China y otros países emergentes—, propiciada por la aceleración de la globalización económica en el decenio de los 2000.

Esa dinámica llegó a su fin con la crisis financiera de 2008 y la posterior crisis económica y social, que alimentó el ascenso de fuerzas iliberales y líderes nacionalistas y de extrema derecha. En nombre de la lucha contra el *globalismo*, estas nuevas fuerzas y líderes de derecha han impugnado el multilateralismo y la integración regional. Más

tarde, la pandemia de covid-19 y la guerra de Ucrania han sometido a nuevas tensiones al orden liberal internacional, al multilateralismo y al regionalismo y la integración regional.

En América Latina, la crisis de la globalización que arranca tras la crisis financiera de 2008 llega con cierto retardo, con la finalización del ciclo de las materias primas en torno a 2014-2015. Con ello se abrió una etapa de recesión económica que también ha traído mayor malestar social. Ese ha sido un factor causal importante para entender que en los procesos electorales de ese periodo se haya producido una verdadera revuelta del electorado contra el oficialismo, que supuso la aparición de nuevos gobiernos de signo liberal-conservador, e incluso de ultraderecha, dando fin al anterior ciclo de gobiernos progresistas.

Esos gobiernos protagonizaron un proceso de visible de contestación e impugnación institucional y normativa de las organizaciones e instancias de concertación, cooperación e integración regional del ciclo anterior. Junto al visible debilitamiento del ALBA, ahora privado de su músculo petrolero, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, de manera coordinada, y con un visible alineamiento con la política latinoamericana de la administración Trump, lograron paralizar la CELAC y dismantelar la UNASUR, dos organizaciones que en ese momento se encontraban bloqueadas por las diferencias ideológicas presentes en la región, alegando que, a pesar de su amplia membresía, se trataba de entidades de orientación *bolivariana*. En términos de la *teoría de la contestación* planteada por Antje Wiener (2017), podría hablarse de un proceso de «contestación subalterna», supeditada a la política de Estados Unidos, pero, sobre todo, funcional a las estrategias políticas y electorales desplegadas por las nuevas derechas latinoamericanas en la arena política doméstica, en las que se trató de movilizar al electorado contra las fuerzas progresistas, identificándolas como «bolivarianas» (Sanahuja, 2019).

En paralelo, se lanzaron nuevos agrupamientos, basados igualmente en el alineamiento ideológico, como el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y el Grupo de Lima, marcadamente orientados al aislamiento de Venezuela y sus aliados. El Grupo de Lima, sin embargo,

no parece haber sobrevivido al fracaso del gobierno interino presidido por Juan Guaidó, y Prosur, que dependía del liderazgo de Chile y, en menor medida, de Colombia, era un mero foro de concertación no institucionalizado de gobiernos afines que perdió gas desde muy pronto, cuando los gobiernos de Sebastián Piñera, en Chile, y de Iván Duque, en Colombia, tuvieron que centrarse en las prioridades de la política doméstica, marcada en ambos casos por amplias protestas sociales.

La ausencia de liderazgos y el dismantelamiento, paralización o debilitamiento de las organizaciones regionales de concertación, cooperación e integración ha tenido un costoso legado: dejó a América Latina sin voz, capacidad y agencia para abordar sus propios problemas, como actor pasivo frente a la creciente rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos y la reaparición de otras potencias, como Rusia, y, sobre todo, sin capacidad para responder colectivamente a retos y desafíos globales.

La aparición y rápida propagación de la pandemia de covid-19 mostró que esos riesgos no eran una hipótesis académica. Frente a la pandemia, la región partía de una situación de gran vulnerabilidad, lastrada por una inserción internacional subalterna y por factores internos como la alta desigualdad, la marginalidad urbana, altos niveles de informalidad en el mercado laboral, bajas tasas de cobertura y acceso segmentado a la salud y la protección social, instituciones débiles y, en algunos países, polarización política y negacionismo científico. Como resultado, con solo el 8% de la población mundial, ha acumulado en torno al 30% de los fallecimientos en todo el mundo. La cooperación regional difícilmente habría podido evitar esos resultados, ya que responden en buena medida rasgos estructurales de los procesos de (mal)desarrollo de la región. Sin embargo, su notoria ausencia durante la pandemia tampoco contribuyó a buscar respuestas eficaces.

Una de las principales lecciones de la pandemia es que la cooperación internacional es decisiva para afrontar los riesgos globales. La enérgica actuación de la Unión Europea frente a la pandemia ha sido, en este contexto, una poderosa afirmación del valor del regionalismo y la

integración regional, y una vindicación de la acción colectiva frente a riesgos de naturaleza transnacional. Sin competencias en materia de salud, la UE no pudo articular una respuesta inmediata en los primeros meses de la pandemia, pero sí desarrolló una estrategia común de vacunación, con compras conjuntas, y una distribución de dosis basada en criterios de riesgo y vulnerabilidad frente al riesgo de respuestas nacionales fragmentadas y competitivas. Con ello, se han puesto las bases de la futura *unión de la salud*.

Allí donde la UE sí tenía competencias atribuidas, en materia monetaria y fiscal, la respuesta ha sido rápida, clara y contundente: el Banco Central Europeo activó un programa de compras de activos de emergencia; se activó la *cláusula de escape* del pacto de estabilidad y crecimiento, que permitió a los Estados miembros incurrir temporalmente en déficit para sostener el gasto sanitario extra y las transferencias a hogares y empresas. Se activaron préstamos y avales a las empresas y apoyos al seguro de desempleo para mantener el tejido productivo y el empleo cuando, al finalizar los confinamientos, fuera posible retornar a la actividad productiva.

Lo más importante, quizás, ha sido la decisión de activar el instrumento Next Generation EU, que es, por un lado, un fondo de recuperación de corto plazo de carácter contracíclico y, por otro, un instrumento para impulsar la transformación estructural y fortalecimiento de la resiliencia de las economías y las sociedades de la UE. Next Generation EU pretende acelerar la triple transición socioeconómica y de la cohesión social, digital y productiva y ecológica, dando un impulso adicional al Pacto Verde Europeo. Es también un instrumento para respaldar la nueva política industrial que pretende impulsar la UE en áreas como la inteligencia artificial, los microprocesadores, el hidrógeno verde o las baterías y la electromovilidad. Una parte de ese fondo lo constituyen subvenciones, y otra parte, créditos en condiciones ventajosas; y el conjunto se financiará, por primera vez, con emisiones de eurobonos respaldados por la UE como tal. La emisión de eurobonos, que ha estado en debate durante años, y que solo unos meses antes parecía imposible, constituye un gran salto federal en la construcción europea.



La invasión rusa a Ucrania ha acelerado de manera dramática esos procesos. Se trata, según la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, de un verdadero parteaguas para Europa; según el canciller Olaf Scholz, es un punto de inflexión (*Zeitenwende*) en Alemania, que, a partir de este momento, va a adoptar, como toda la UE, una política de seguridad y defensa más enérgica. En una histórica alocución en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, el alto representante Josep Borrell dijo que «este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica». La elevada dependencia centroeuropea del gas ruso muestra que la descarbonización, la transición energética a renovables, el Pacto Verde y la autonomía estratégica de la UE son cuestiones que van unidas. Como ha ocurrido con la pandemia o la emergencia climática, el extraordinario despliegue de sanciones y otras medidas tras la invasión también muestra a una UE que actúa unida y con sentido de propósito ante un desafío existencial. De nuevo, resuena la reflexión que dejó en sus memorias Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la UE: «Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis».

Una vez más, hay que recordar que las respuestas que da Europa no son generalizables y que, en su experiencia de regionalismo e integración, América Latina buscará su propio camino y respuestas a problemas y retos que son diferentes, y para los que cuenta también con distintas capacidades y voluntad.

Cuando se escriben estas líneas, a mediados de 2022, se anuncia en América Latina un cambio de tendencia. La cooperación y la integración regional vuelven a aparecer como aspiración de una nueva generación de líderes y de gobiernos comprometidos con la paz, la equidad, el desarrollo y la ecología, y con la necesidad de contar con mayor autonomía ante un escenario internacional convulso. Esa es también la reflexión a la que nos invita el trigésimo aniversario de Mercosur.

## Referencias bibliográficas

- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (eds.) (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- SANAHUJA, J. A. (2010). La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal. En M. CIENFUEGOS y J. A. SANAHUJA (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: CIDOB.
- SANAHUJA, J. A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. MESA (coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019* (pp. 107-127). Madrid: CEIPAZ.
- WIENER, A. (2017). A Theory of Contestation – A Concise Summary of its Arguments and Concepts. *Polity*, 49(1), 109-125.

## Tomas Pospisil

### Jefe de misión adjunto de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay

En primera instancia, quiero agradecer a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el Instituto GIGA y la Fundación Carolina por la organización de este simposio. También un especial agradecimiento a la Fundación EU-LAC y, por supuesto, un saludo virtual pero muy cordial a quienes participan de esta apertura.

A los europeos nos gusta decir que la UE es el resultado de un *proyecto de paz*. Este proyecto se plasmó a través de un constante y progresivo proceso de integración regional que ha ido adaptándose a los desafíos de cada época. Sin dudas, el éxito de la integración económica de los Estados miembros de la Unión, basada en la creación de un espacio de libertades y derechos, así como en un acervo de políticas e instituciones comunes que garantizan el funcionamiento de la *casa europea*, ha sido fundamental para fortalecer este proyecto de paz y de integración. En este punto, me permito saludar y felicitar al Mercosur por sus *treinta años* de historia.

A lo largo de este camino hemos visto cómo el mundo se ha globalizado cada vez más. Esta globalización en la que vivimos nos ofrece una gran variedad de oportunidades, de desafíos y de amenazas para la gobernanza mundial. La UE es una ferviente defensora del multilateralismo, que no es ni más ni menos que una forma de trabajo conjunto, de cooperación. La fuerte apuesta de la UE por este multilateralismo va de la mano de sus acuerdos de asociación. El acuerdo con el Mercosur se integra de esta manera a nuestra red de tratados, que ya conecta a 77 países. Los acuerdos nos permiten intensificar nuestras relaciones sobre la base de valores y principios compartidos.

Para el Mercosur, el acuerdo con la Unión Europea ha sido el primero amplio y ambicioso que ha alcanzado desde su fundación. Pero el acuerdo tiene una importancia geoestratégica tanto para el Mercosur

como para la UE. Tiene también una importancia geopolítica para la relación entre Europa y el continente latinoamericano. América Latina y el Caribe es uno de los socios con el que tenemos mayor afinidad en términos de democracia, de derechos humanos y de medioambiente. Justamente, dentro de nuestro compromiso político con América Latina y el Caribe, los países del Mercosur son fundamentales.

La modernización de los acuerdos con México y Chile y la firma de un acuerdo con Mercosur son, por tanto, hitos fundamentales para reafirmar nuestra alianza con América Latina y el Caribe.

El acuerdo de asociación UE-Mercosur es de suma importancia para nosotros porque la UE es el primer inversor en el Mercosur y el segundo socio comercial. Porque nos unen fuertes lazos económicos, una historia en común y vínculos culturales. Este acuerdo no es simplemente un tratado de libre comercio; es también un acuerdo político y de cooperación. Está claro que traerá importantes oportunidades comerciales y de empleo para ambas partes. Establecerá una zona de libre comercio de casi 750 millones de personas, casi una cuarta parte del PIB mundial.

El acuerdo abre nuevas oportunidades para el diálogo y la cooperación en muchas áreas de interés común como:

- # medioambiente, cambio climático y biodiversidad;
- # desarrollo digital, que incluye seguridad cibernética, protección de datos personales, economía digital;
- # derechos laborales y responsabilidad social corporativa;
- # cooperación internacional en materia de seguridad y de lucha contra el crimen organizado;
- # se pondrán en marcha mecanismos de consulta con la sociedad civil relacionados con el acuerdo, de ambas partes.

El medioambiente, el cambio climático y la deforestación cobran un lugar cada vez más importante en la opinión pública de la UE.

Compartimos las preocupaciones de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y la sociedad civil en ambas orillas del Atlántico sobre la sostenibilidad:

1. Las constantes tendencias al alza en la deforestación y los incendios forestales de los últimos años en la región y en muchas partes del globo no van en la dirección correcta. Esto es muy preocupante para el futuro del planeta y la sostenibilidad de nuestras sociedades y economías, tal y como lo ha subrayado el reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, publicado en agosto. Tenemos por delante unos desafíos gigantescos y únicos para nuestra generación, y en la UE somos de la opinión de que este es el momento para dar señales políticas claras y concretas de que esta tendencia se puede revertir. Las reuniones de la COP15 y de la COP26 a finales de este año son una clara oportunidad para que la UE y los países del Mercosur mostremos cómo intensificaremos nuestro compromiso con el cambio climático y la biodiversidad.

2. Además, como se acordó a finales del 2020 entre la UE y los Estados miembros del Mercosur, estamos preparando un instrumento adicional para detallar y aclarar los compromisos sobre medioambiente. El texto está en preparación y se discutirá con los Estados miembros y los socios del Mercosur.

3. Asimismo, la Comisión Europea está preparando nueva legislación europea que aspira a reducir la colocación en los mercados de la UE de productos que resulten de la deforestación y promover la debida diligencia en materia de medioambiente y normas laborales.

4. Finalmente la UE y los Estados miembros están trabajando para proporcionar un amplio paquete de cooperación internacional, incluida una iniciativa Team Europe (Equipo Europa) con los países de la región amazónica. Contará con el respaldo de la UE, varios Estados miembros y el Banco Europeo de Inversiones. Esto ayudará a abordar los factores principales de la deforestación en el bioma amazónico. Se incluye apoyo a políticas públicas en el monitoreo de incendios forestales y la deforestación y la promoción de cadenas de suministro transparentes y libres de deforestación.

Quisiera destacar que la conclusión del acuerdo no debe verse como un punto final. Es el comienzo de una asociación mejorada que permitirá mejorar el diálogo y la cooperación en áreas como las cadenas de valor sostenibles, la construcción de una economía más circular y la mejora de la protección del medioambiente. Facilitará el intercambio de tecnologías verdes y proporcionará espacios de diálogo para que participen el sector público, las empresas y la sociedad civil. Este acuerdo nos va a proporcionar herramientas para promover un futuro más sostenible para nuestras dos regiones.

Para finalizar, hago propias las palabras del alto representante de la UE, Josep Borrell, que definen las relaciones UE-Mercosur y sintetizan lo expresado:

Nuestra alianza con América Latina y el Caribe va más allá de lo económico. Compartimos la defensa del multilateralismo, de la democracia, de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

## Gerardo Caetano

**Investigador y docente, Universidad de la República.  
Organizador del simposio «Mercosur 30 años.  
Trayectorias, flexibilización e interregionalismo»**

La conmemoración de los treinta años del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, suscita sin duda una oportunidad propicia para los balances. A menudo, este tipo de miradas sobre el pasado, que no solo intentan reconstruir itinerarios sino que lo hacen desde un prisma analítico jerarquizado por algún motivo, pueden generar buenos soportes conceptuales para revisar historias. Asimismo, con frecuencia también resultan útiles para proyectar o discutir prospectos. Creemos en verdad que las trayectorias del Mercosur en estos treinta años se prestan bien para este tipo de estudios, sobre todo en tiempos de conmemoraciones, que suelen afirmar visiones sesgadas en relación con la disputa de los relatos del presente. Es desde ese espíritu y con esos objetivos establecidos que hemos propuesto y organizado este simposio. Que no hubiera sido posible sin la muy generosa ayuda de la Fundación EU-LAC que dirige mi amigo Adrián Bonilla, así como resulta deudor del respaldo de otras instituciones amigas como la Fundación Carolina y el Instituto GIGA de Hamburgo. También debe mencionarse el respaldo de la Facultad de Ciencias Sociales de nuestra Universidad de la República y del Instituto de Ciencia Política en el que se inserta el Área que coordinamos.

A menudo, muy especialmente en los últimos tiempos, se ha insistido de manera enfática en una suerte de nostalgia por un *primer Mercosur*, entendiendo por tal el que se despliega desde su fundación concreta en 1991 (con sus antecedentes más directos), hasta el cumplimiento de su primera década en el 2001, dominado supuestamente por la tramitación de temas y objetivos meramente comerciales, período en el que se obtuvieron grandes logros que luego cayeron en una suerte de estancamiento sin solución, por el impacto de las crisis y, en especial, por lo que se ha calificado como una deriva de *politización e ideologización* del bloque. Ese momento inicial del bloque suele confrontarse (desde

su perspectiva de índole más *liberal y comercial*) con la etapa siguiente, más *política e ideológica*, en relación con la instauración en la mayoría de los países socios del bloque de los llamados *gobiernos progresistas*, en el marco de una coyuntura más general en América del Sur.

Un análisis más profundo acerca de los criterios de periodificación de la historia del Mercosur en sus treinta años debe llevarnos a someter a prueba esa caracterización más usual de estos períodos contrastados, muy instalada en el debate político pero bastante más compleja desde una perspectiva académica. ¿A qué refiere en términos concretos la alusión a un *Mercosur político e ideológico*, contrastado con otro más *económico comercial y desideologizado*? ¿Podría emerger un tratado del calado del firmado en Asunción en 1991 desde la apuesta consistente de un bloque de países que actuara en clave *no política y desideologizada*? El debate recurrente en torno a distintos proyectos integracionistas o a sus formatos institucionales, ¿puede sustentarse a través de interacciones entre Estados y gobiernos que actúan *sin política, ni ideología*? Un contraste informado entre ese *primer Mercosur* y el que devino, ¿resulta finalmente tan contrastante en sus inflexiones y en sus perfiles efectivos, más allá de la retórica? Y, tal vez lo que sea más relevante, en particular, desde el prisma analítico y de los filtros conceptuales que nos impone esta coyuntura de reformulación geopolítica del planeta en su conjunto, ¿es atinado interpretar los distintos rumbos e inflexiones vividos por el Mercosur en sus tres décadas de trayectoria de manera autónoma a los grandes cambios globales vividos durante ese período, configuradores de todo un contexto sistémico de enorme gravitación?

Como creemos que ha quedado por demás demostrado, el enfoque de las *afinidades ideológicas* como motor dominante y casi excluyente de integración regional constituye siempre una apuesta riesgosa y equívoca. Resulta consistente advertir que no apunta en esa dirección la experiencia de los procesos de integración exitosos en la historia universal contemporánea. Si lo que se quiere es avanzar con profundidad en convergencias estatales y no meramente gubernamentales, la acumulación integracionista traducida en clave institucional es sin duda el mejor resguardo, el instrumento más idóneo para obtener logros que permitan abonar una experiencia sólida como bloque.



Por supuesto que tampoco hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de mayor o menor aproximación ideológica entre los gobiernos de los Estados socios pueden contribuir a la mejor comprensión de ciertas inflexiones e itinerarios. Pero aun tomando por buena esta última premisa, ¿puede afirmarse de manera consistente que el Mercosur de los orígenes nada tuvo que ver con las cercanías políticas e ideológicas de los gobiernos signatarios del acuerdo? La tónica dominante de los enfoques más liberales de la globalización en los noventa, ¿nada tuvo que ver con las trayectorias –y también con los desencuentros, que los hubo y muy fuertes– del Mercosur y de sus Estados socios en esa década? Cabe establecer desde el inicio que las reflexiones que se propondrán en este simposio están exigidas por miradas más rigurosas y académicas, más informadas y dotadas de evidencia.

La viabilidad efectiva de procesos de integración entre Estados con gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, no puede sustentarse desde una propuesta ideológica cerrada del bloque regional en el que se participa. Y esto vale para cualquier signo ideológico posible, con el problema agregado de una caracterización precisa en ese plano para muchas de las identidades políticas latinoamericanas y conosureñas. En este campo, la premisa de un indispensable pragmatismo y de un talante negociador realista sustentan la experiencia histórica disponible de procesos interestatales de integración regional con gobiernos democráticos. De allí que haya varios motivos para optar por criterios y abordajes teóricos más sustentados en la clave institucional, desde la noción básica de que solo a través de la negociación política exigente se pueden impulsar y mantener procesos de este tipo.

Como tantas veces se ha señalado, aun en términos minimalistas, los procesos de integración interestatal requieren al menos tres condiciones fundamentales: i) la construcción y especificación clara de *intereses comunes* entre los socios del bloque, que por cierto nunca son *naturales* ni emergen de *sentidos comunes* compartidos, sino que solo son

posibles desde pactos difíciles, delimitados en sus límites y también En sus alcances; ii) la capacidad de resolución de los inevitables conflictos y contenciosos que en cualquier hipótesis resultan casi inherentes a este tipo de procesos; y iii) una mirada estratégica acordada, en términos provisorios, revisables y sujeta a ciertas reglas. Todo eso, por cierto, requiere de mucha política, mucho pragmatismo y, aunque no se lo asuma, las definiciones ideológicas no son las que deben primar, pero siempre hay que advertir sobre su existencia también inevitable, precisamente para establecer límites y alcances en la acción conjunta de un bloque.

En un texto reciente escrito en coautoría con Diego Hernández para los *Cuadernos Americanos* de la UNAM, titulado «Treinta años de Mercosur: canon regionalista», apuntábamos a explorar esa trayectoria de tres décadas a partir de una hipótesis conocida: «el hiato entre el diseño original y la práctica histórica» de la mayoría de los procesos de integración en América Latina, entre ellos el Mercosur (Caetano y Hernández Nilson, 2021). Esta característica, que ha sido calificada por Roberto Bouzas (2001) como «la brecha de implementación»,<sup>1</sup> se habría proyectado en la historia del Mercosur desde «dos fenómenos interrelacionados», que acabarían siendo rasgos centrales del proceso: «i) la persistente distancia entre el proyecto inicial y la realidad histórica de la integración; y ii) la solución político-discursiva de esa distancia, que (con frecuencia) debió apelar a la ambigüedad, la retórica, la pragmática y otras formas de soluciones compensatorias».

Desde este tipo de marcos analíticos de corte académico, las discusiones y reflexiones que se presentarán abordarán tres focos temáticos principales: i) diferentes balances sobre estos treinta años del Mercosur y los desafíos de su coyuntura actual; ii) los vaivenes en torno a la exigencia de una flexibilización de las reglas del bloque, demanda siempre presente dentro de este pero que ha recobrado vigencia en los debates más recientes; y iii) las posibilidades acerca del futuro del Tratado UE-Mercosur, aprobado en principio en su capítulo comercial

---

1 Perspectivas similares han sido trabajadas por autores como Dieter Nolte (2019, p. 141), Andrés Malamud (2016, pp. 33-34), José Natanson (2017), entre otros.

en 2019 pero que luego ha caído en una situación de empantanamiento no superada.

## Referencias bibliográficas

- BOUZAS, B. (2001). El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.
- CAETANO, G., y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2021). *Treinta años de Mercosur: canon regionalista. Cuadernos Americanos*. México: UNAM.
- MALAMUD, A. (2016). El malentendido latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 266, 32-44.
- NATANSON, J. (2017). La integración es un elefante blanco. *Le Monde Diplomatique*, 212.
- NOLTE, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156.





# Trayectorias



# Relatoría de la sección sobre trayectorias

## Nastasia Barceló

**Conferencia: «Las trayectorias del Mercosur:  
su inserción en un mundo que no para de cambiar».**

**Diana Tussie**

Diana Tussie comenzó su exposición con un balance sobre la postura uruguaya de flexibilización. De acuerdo con Tussie, las demandas de Uruguay posibilitaron que el Mercosur esté, nuevamente, en el centro del escenario público. Avanzó analizando la trayectoria del bloque — como un proceso — desde «tres miradas»: como *unidad de análisis, en el sistema global, en análisis comparativo*. Asimismo, resaltó la importancia de la teoría constructivista para el estudio del Mercosur. Para ello, desatacó conceptos como *regionalismo, crisis y construcción* en el análisis de un proceso.

Después de resaltar la *multidimensionalidad* de las agendas de integración, la expositora centró su análisis en el aspecto económico-comercial y, específicamente, en los desafíos que en dicha materia enfrentan los Estados partes en la actualidad. En este sentido, destacó que Uruguay cuenta con 11 zonas francas (con diversas especializaciones); Brasil tiene 26 con solo cuatro operativas; Argentina, una; y Paraguay, desde 2013, se encuentra en régimen de maquila en todo el territorio. A partir de esta reflexión, concluyó que «con esta mirada prima la decepción, en los hechos». El poco dinamismo comercial, la escasa producción industrial y de complementación de los sectores agrícolas, sumados al clima de inestabilidad política e institucional, caracterizan el momento actual del bloque.

Tussie subrayó la relevancia de comprender el *giro geopolítico* por el que estamos atravesando. En esta línea hizo referencia a que Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador ya concretaron su incorporación al Banco Asiático de inversión en infraestructura y firmaron el memorándum de entendimiento para integrarse a la Ruta de la Seda. Estos indicios dan cuenta de una nueva geografía económica y una agenda poshegemónica que se construye en torno a la infraestructura.

## **Comentarios: Janina Onuki**

Janina Onuki comenzó agradeciendo la invitación a los organizadores y resaltando la relevancia del Mercosur como tema de investigación y en la agenda de política exterior de los Estados partes. Onuki disertó sobre el apoyo de la opinión pública brasileña con relación al Mercosur, en el transcurso de la historia de treinta años. Sobre ese punto, destacó la correlación que existe entre el *avance del Mercosur* y las preferencias políticas que los diferentes gobiernos le atribuyeron al proceso de integración.

Señaló que para entender los últimos años es importante mirar el rol de China en la región, los impactos de la pandemia y las preferencias de los gobiernos, fundamentalmente el de Brasil, que pasó a priorizar otras relaciones internacionales – sin planeamiento – con un impacto muy grande y negativo en el Mercosur. Finalizó resaltando la transformación de la orientación de la política exterior brasileña y alguno de los efectos que tuvo para la región.



## Mesa redonda

### *Miriam Gomes Saraiva*

Miriam Gomes Saraiva comenzó su presentación con el análisis de los logros y desafíos del bloque, su perfil hiperpresidencialista y el formato intergubernamental. Describió los «grandes problemas», entre los que destacó la disminución del comercio interregional y la reprimarización de las economías, cuya principal consecuencia es que estas se vuelven más competitivas, en vez de complementarias.

En términos institucionales, remarcó la parálisis del Mercosur, que se encuentra muy condicionado por las afinidades ideológicas de turno; esto se refleja en los mecanismos de protección de la democracia. Asimismo, enfatizó en el rol de Brasil en los procesos de integración regional durante el gobierno de Jair Bolsonaro, a partir de un análisis que distingue los intereses de los diversos actores que influyen política y económicamente en el nivel doméstico. Concluyó su intervención proponiendo pensar en términos históricos la suma de experiencias, en el ámbito Mercosur, con respecto a áreas como la cooperación técnica, ambiental, científica y tecnológica.

### *Fernando Masi*

Después de agradecer a la organización por el simposio, Fernando Masi disertó sobre el Mercosur desde la perspectiva paraguaya y destacó las particularidades de ese país con relación a los otros socios del bloque. Primero mencionó las diversas modalidades de comercio de Paraguay («importación de bienes de extrazona y reexportación de bienes a los países vecinos, con un arancel externo común muy bajo»). Luego se centró en los factores políticos que impulsaron la adhesión del Paraguay al proceso de integración, a inicios de la década de 1990.

Avanzó analizando la década del 2000, sus continuidades y transformaciones. Para ello, destacó el «superciclo de las *commodities*» y

el impacto que este tuvo en la economía paraguaya que, a diferencia de la reprimarización vivenciada por Brasil y Argentina, creó un «ciclo de agroindustrialización que no tenía el país». Esa agroindustrialización permitió no solo exportar a los países vecinos, sino colocar los productos en destinos más lejanos. Asimismo, señaló el crecimiento de la industria manufacturera durante esos años.

Otro de los puntos desarrollado por Masi se centró en los avances en cuanto a la reducción de asimetrías, con especial destaque en la contribución del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Para finalizar, subrayó que la posición de Paraguay es contraria a la propuesta uruguaya de flexibilización, e indicó los motivos por los que esta no sería favorable para la economía de su país.

### *Andrés Rivarola Puntigliano*

La presentación de Andrés Rivarola tuvo como eje una perspectiva histórica y geopolítica, fundamentalmente desde las contribuciones teóricas de Alberto Methol Ferré y su concepción de *Estado continental*, y de la historia como la conjunción de «tiempo y espacio». Destacó el papel del Estado para comprender su importancia en la *geopolítica desarrollo* (o geopolítica de los débiles), que posiciona la «integración regional» como un elemento central para «catapultar» el desarrollo nacional.

Luego, analizó la naturaleza del sistema de relaciones internacionales a partir de la teoría del geógrafo Friedrich Ratzel, y la vinculó con varias iniciativas históricas de integración, desde las independencias de las colonias iberoamericanas, pasando por los proyectos en el siglo xx, hasta llegar a los esquemas y procesos vigentes actualmente. En su argumentación, hizo especial énfasis en el papel de Brasil durante cada período, incluso rescatando proyectos imperiales como el *carlotismo*.

Rivarola resaltó el declive de Estados Unidos en el sistema internacional a partir del final de la Guerra Fría y sus impactos en la geopolítica latinoamericana, con foco en los «grandes» Estados, es decir,

desde la política exterior de países como México, Brasil y Argentina. Sentenció que el retorno del Estado como actor internacional y la acción de Brasil —desde el liderazgo «natural» que ejerce en la «isla continental sudamericana»— son claves a la hora de repensar el futuro de la región y las posibilidades de continuar profundizando proyectos y alianzas con fundamentos históricos.

### *Andrés Malamud*

Andrés Malamud inició su exposición comparando el Mercosur con el proceso de la Unión Europea (UE). «Treinta años de Mercosur: en Europa dos tercios del comercio total exterior los realizan entre sí y un tercio con el resto del mundo. El principal socio comercial de un país europeo cualquiera es otro país europeo; el segundo también y el tercero, también [...]. En el Mercosur estamos por debajo del 10%, es decir que más del 90% de nuestro comercio es con el resto del mundo [...]. Es decir, nuestra región está siete veces menos integrada que Europa».

Señaló que, para pensar en las regiones, es necesario pensar en los flujos y las reglas: «los flujos son aquellos que circulan a nivel social —por ejemplo, turistas—, a nivel económico y comercio». Para que existan reglas, es necesario que haya flujos para ser regulados. A partir de esa reflexión, se preguntó pertinentemente: ¿cuánto Mercosur es necesario para los flujos existentes? Para responder a esa pregunta, Malamud llevó a cabo un abordaje histórico de los treinta años del Mercosur, cuyo foco fueron los objetivos iniciales del proceso de integración: evitar dictaduras y mantener la paz en un contexto de redemocratización.

Después de un recorrido analítico por los flujos intercambiables de bienes y servicios entre los Estados partes del bloque en las últimas décadas, concluyó que en la actualidad los más importantes son «autopartes y drogas», y las «drogas están por fuera de los tratados de las reglas». Al finalizar, mencionó uno de los motivos por los que «se hace integración»: la escala, es decir, como trampolín o plataforma para realizar acuerdos extrazona.

## *Diego Hernández Nilson*

Diego Hernández planteó una interpretación de la realidad del bloque y su trayectoria, subrayando la distancia entre el proyecto de integración y su aplicabilidad. Ve estas cuestiones como «dos caras de la misma moneda», que han formado parte de la identidad del Mercosur en estos treinta años, con todos sus «problemas y estancamientos».

El expositor también barajó la idea de «Mercosur como un *regionalismo populista*: como un proceso de integración basado en prácticas y políticas populistas». Para desarrollar esa caracterización de *Mercosur populista*, Hernández retomó los conceptos de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe sobre la teoría populista, en diálogo con la idea de resiliencia del regionalismo latinoamericano –elaborada por Rivarola y Briceño Ruiz– sobre que la permanencia del regionalismo se vincula con la existencia del populismo en América Latina, y con la idea elaborada por Diana Tussie y Pía Riggirozzi sobre el regionalismo poshegemónico. Para concluir, postuló que la combinación de estas características posibilitó la permanencia del proceso contenido en el Mercosur, a pesar de las contradicciones y obstáculos.

# Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo que no para de cambiar

**DIANA TUSSIE**

«¿Cuánto es para siempre? A veces, sólo un segundo».

**Lewis Carroll**, *Alicia en el país de las maravillas*.

El Mercosur cumple treinta años interpelado de múltiples frentes y esto es lo que nos ha sacudido. Se puso de manifiesto en el cumpleaños número 30 en la tensión manifestada muy claramente, con mucha claridad y, la verdad, interesadamente por el presidente uruguayo Luis Lacalle Pou, cuando en la celebración dijo que «No estamos dispuestos a que el Mercosur sea un corsé en el cual nuestro país no pueda moverse». Esto removió el avispero, abrió nuevamente el interés por el Mercosur, que volvió al espacio público de una manera como hacía mucho no estaba, a pesar de la evidente desafección del gobierno de Bolsonaro. Por lo tanto, el cumpleaños número 30 no parece ser festivo. Hoy enfrentamos obviamente muchos dilemas y muchos desafíos.

Para seguir, voy a remitirme al título del evento, que dice «trayectorias». La noción de trayectoria convoca a tres tipos de miradas. Primero, al Mercosur en el multilateralismo: cómo se inserta, cómo se insertó, cómo fue incentivado o diluido por factores sistémicos. Es decir, cómo se inserta el Mercosur en el orden global. En esta dimensión enfocamos en los factores sistémicos. Una segunda mirada toma al Mercosur como unidad de análisis. Muchos hemos enfocado en el entramado del Mercosur como una unidad de análisis, las correspondencias entre lo regional y los intereses nacionales, cómo se va desarrollando y cómo se va negociando ese entramado, sin relacionarlo con los incentivos que vienen del orden global. La tercera mirada que podríamos invitar es el Mercosur en el análisis comparativo,

que honestamente está poco desarrollado académicamente en la región, salvo por supuesto la comparación con la Unión Europea como espejo y modelo contra el cual evaluamos sus alcances y fallas. Pero hemos hecho poco análisis comparativo con otras regiones, excepto lo que hace desde Naciones Unidas.<sup>2</sup> Mi presentación se ensambla entre el primer y el segundo tipo de mirada.

La construcción del Mercosur es, por definición, un proceso. En este sentido quiero recoger lo que las teorías constructivistas nos han ofrecido. El constructivismo nos insta a incorporar el concepto de *regionalidad* al de integración. Ello nos ha permitido mirar condiciones intrínsecas del Mercosur y, por supuesto, a todas las construcciones regionales con una mirada que parte del entorno identitario sociopolítico y del valor de este, no solo de su valor como construcción comercial y por lo tanto de acceso a mercado (Hettne, 1999).

De todas maneras, en tanto proceso, el Mercosur está marcado por aceleración, por avances, retrocesos y estancamientos. Estos se están dando en todas partes por los cambios en las preferencias, los intereses, el contexto, las circunstancias y las condiciones. Ahora bien, desde hace algunos años, más que avances, retrocesos y estancamientos, lo que parece primar es el concepto de crisis. Sobre todo –para ponerlo en una forma un poco menos sanguínea–, hay escaso deseo. Hay poco deseo de Mercosur. Eso, obviamente, se nota en el espacio público y parece implicado en los títulos de las próximas sesiones de este simposio: la flexibilización nos inyecta el aire que necesitamos, o el interregionalismo nos da la inyección externa de energía que falta. Hay realmente escasez del deseo; por ello, es necesario abrir el corsé o inyectar energía externa y ver qué ofrece la evolución del orden global.

\*\*\*

Para juntar estos dos niveles de análisis mencionados, el Mercosur en el multilateralismo y el Mercosur en la relación regional-nacional, empezaré con el nacimiento del bloque, lo que Gerardo Caetano denomina *el primer Mercosur*. Fue creado en 1991, en el marco de un

---

2 <<https://cris.unu.edu/problem-comparison-comparative-regionalism->>.

momento de clara unipolaridad, de hegemonía de los Estados Unidos; una indisputada unipolaridad, un multilateralismo indisputado que comenzaba a dar cabida al regionalismo en pos de la globalización. Durante la Guerra Fría, bajo el multilateralismo de Bretton Woods, el regionalismo no tuvo cabida. Desde la visión que proponía Estados Unidos, en particular, el regionalismo era un obstáculo al avance del multilateralismo. Fue aceptado a regañadientes, cuando se abrió la gran excepción, que fue la Comunidad Económica Europea. Coetáneamente, en América Latina se abrió el camino para la creación de la ALALC y del BID. Con el fin de la Guerra Fría y bajo el paraguas de la clara unipolaridad de los Estados Unidos, el regionalismo pasó a ser un camino para facilitar la globalización. El fin de la Guerra Fría dio lugar a una fuerte reconversión del multilateralismo.

El Mercosur nació en ese momento, cuando el regionalismo abierto era no solo aceptado sino además fomentado. La agenda multilateral ya había cambiado, no solamente para aceptar la creación de la Unión Europea, sino también para incorporar el giro copernicano que hicieron los Estados Unidos al iniciar negociaciones, primero con Canadá y después con México. Ello dio lugar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el primer tratado de integración Norte-Sur que tuvo un efecto aluvional. Rápidamente, en América Latina se aceleró la carrera para no quedar afuera del mercado de América del Norte. Como resultado de la apertura comercial experimentada, se observa que entre los mayores usuarios de acuerdos comerciales regionales en 2018 destacaban países de la región como Chile, con 30 acuerdos firmados, Perú con 19 tratados vigentes y Panamá con 16. Sin embargo, no se comparan con lo realizado en regiones como Asia y Europa, donde la tendencia es el comercio multilateral y la cooperación en materia arancelaria, aduanas y facilitación de comercio.

Por lo tanto, tenemos que ubicar el nacimiento del primer Mercosur en ese momento del regionalismo abierto, en lo que la misma OMC (2011) llama la *era americana*, cuando se ofrecía el llamado *Sweet Trade*, el caramelo del comercio. El Mercosur inicia su trayectoria cuando el regionalismo está propulsado. El primer Mercosur nace con gran

ímpetu, lo que no quiere decir que nace desprovisto de conflictos. Teníamos los conflictos inherentes al efecto distributivo del comercio intrarregional: por ejemplo, una competencia por la radicación de inversiones cuando los gobiernos estaduales y municipales de Brasil pasaron a competir por la instalación de plantas industriales, ofreciendo ventajas como exención o reducción de impuestos, préstamos a bajo interés y cesión de tierras para las plantas. La llamada *guerra fiscal* ocurrió entre ciudades y estados brasileños, pero afectaba también a los países miembros del Mercosur.

Ya en el nacimiento había indicios muy serios de controversias distributivas, que además se reflejaron en la no consolidación del arancel externo común (AEC) en la Ronda Uruguay de la OMC. Los países no consolidaron mancomunadamente el mismo arancel en forma uniforme al cerrar la Ronda Uruguay. Es decir, cada país se había guardado el margen de maniobra para no pagar los costos distributivos inherentes a subir aranceles en beneficio de otros miembros y, por lo tanto, a bajarlos en beneficio de abastecedores extrarregionales. Las controversias sobre el nivel del AEC estuvieron en el nacimiento mismo. Tampoco hubo, por las mismas razones, una política de defensa comercial común. Fue permitido el *antidumping* entre los socios. Todo esto demuestra la flexibilidad con la que nacimos. Por supuesto, estuvo el permiso para una cantidad de zonas francas. Hay dos importantes: Manaos y Tierra del Fuego, mientras Uruguay tiene cerca de una docena. Todo ello indica que el Mercosur nació con mucha flexibilidad, de manera de lograr los necesarios consensos. Al mismo tiempo, a medida que avanzaba el proceso de integración surgieron las divergencias entre sectores perdedores y ganadores y, de esa mano, las disputas para salvaguardar a los sectores afectados. Estas permanecen larvadas en todo el desarrollo comercial del Mercosur.

No podemos dejar de tener en cuenta que los conflictos estuvieron muy magnificados por la sobrevaloración del peso argentino en ese momento, que llevaba a innumerables intervenciones en el plano comercial. Es sabido que la sobrevaloración del tipo de cambio induce a intervenciones comerciales. Cuando Argentina adoptó la



convertibilidad a partir de 1991, quedó anclada en un tipo de cambio sobrevalorado, con lo cual se multiplicaron y amplificaron los sectores afectados. Al frente del Ministerio de Economía, Cavallo era muy reacio a estas intervenciones, pero Argentina terminó siendo, en el período 1997-2002, uno de los países que más usaron la defensa comercial (antidumping y salvaguardias), intensamente con Brasil. Todavía China no asomaba tanto, pero estaba en la lista también. Con todo ello estoy solamente marcando el tipo de conflictos distributivos que surgen desde la política comercial o de la política cambiaria.

Ya para el 2000, por supuesto, había un clima bastante tenso. Así se constituyó el Grupo de Alto Nivel sobre Arancel Externo Común, para analizar la consistencia y la dispersión del arancel. La insatisfacción de Paraguay y Uruguay era alta (y justificada) con el nivel de protección al que obligaba el AEC (lo que en los términos técnicos es el desvío de comercio que estaban sufriendo). En ese clima, y con los costos que estaba pagando, Uruguay se acercó al ALCA. Argentina también, con el segundo Cavallo, el de 2001. Sostenía que para salvar la convertibilidad había que virar del Mercosur al ALCA. Mientras, el Brasil de Fernando Henrique Cardoso se resistía. Y Paraguay era más ambiguo. Uruguay y Argentina estaban prontos a cambiar de barco con más interés en el ALCA para bajar en nivel de protección en relación con Brasil y mejorar el acceso al mercado de Estados Unidos.

Quiero marcar especialmente el próximo punto, que conecta dos temas: lo interno con lo multilateral, o sea, lo interno con lo externo. La oferta externa siempre incide, nos ofrece marcos normativos. La oferta externa de negociaciones comerciales se sopesa contra lo que está constituido regionalmente. Ya para ese momento, la oferta externa comenzaba a ser atractiva, en tanto la región vivía en crisis con bajos niveles de demanda efectiva. En el 2003 colapsó la Conferencia Ministerial de Cancún de la OMC. El mismo año, en Miami, la región quedó dividida entre los que querían o no querían el ALCA, que terminaban siendo los que querían o no querían los tratados de libre cambio bilaterales con Estados Unidos. En el 2005, la Conferencia Ministerial de Mar del Plata finalmente cierra la opción del ALCA y

deja el camino abierto para los tratados de libre cambio bilaterales con Estados Unidos. Frente a tanta resistencia a sus proyectos comerciales, tanto en la OMC como en la región, Robert Zoellik, que estaba a cargo de la United States Trade Representative (USTR) durante el gobierno de Bush, va a separar al mundo (y a América Latina) entre los *can-do* y *won't-do-countries*. En la región, los llamados *can-do* fueron los que avanzaron con los tratados de libre cambio. En ese contexto madura el interés de Uruguay en firmar un acuerdo con Estados Unidos, primero de libre cambio, pero que devino en lo que fue un tratado como el TIFA en 2007, con lo cual no se rompe el arancel externo común. Este fue un cambio importante en la trayectoria, un gran paso que se dio para aumentar la flexibilidad y aprovechar las oportunidades de la oferta externa.

Finalmente, pocos años después, Brasil se inclinó por la oferta del interregionalismo, a la que venía resistiéndose. También se inclinó por la oferta externa; comenzó a abrir los ojos con la oferta de Obama por el TPP y el TTIP, y también con mover más rápidamente las negociaciones con la Unión Europea. Era interesante el interés de Brasil (de ciertos sectores brasileños muy presentes en la agenda pública) por los acuerdos megaregionales, que ahora están aparentemente dormidos. Más cerca, Bolsonaro asume con un anuncio muy claro de defección del Mercosur. Y, nuevamente inclinado por la oferta externa, cuando recibe en 2019 la visita de Wilbur Ross (a cargo del USTR), anuncia un tratado de libre cambio con Estados Unidos. Así lo interno va evolucionando en un ecosistema, en un marco externo, no solamente por nuestros propios problemas. Nuestros problemas no pueden entenderse sino en función de estos cambiantes incentivos sistémicos.

\*\*\*

Hago hincapié en la agenda comercial, no solamente por mi formación, sino también porque allí está el corazón del conflicto y no solo del Mercosur. En todos los acuerdos comerciales, la agenda comercial es lo más conflictivo, dado que involucra tensiones y luchas entre los actores sociales. Pero el Mercosur, como ha marcado la decana Carmen Midaglia, tiene una agenda multidimensional, que

no valoramos los que estamos enfocados en este conflicto distributivo que es el comercio. Esta agenda, que trasciende a lo comercial, es muy amplia; no la voy a recoger, muchos colegas han trabajado sobre ella. En esta multidimensionalidad, el constructivismo ha mostrado el valor de la regionalidad, la adecuada y legítima presencia de un espíritu de pertenencia regional y la continuada construcción de una identidad regional. El Mercosur educativo camina en esta dirección (Perrotta, 2021).

De todas maneras, la agenda de acceso al mercado no ha perdido nunca su atractivo, porque estamos hablando de distribución. Así como hubo flexibilización, de hecho, desde el inicio también aumentó la flexibilización a través de la aceptación creciente de las zonas francas. Uruguay cuenta con una docena de ellas, ubicadas centralmente. Aportan alrededor de un quinto de sus exportaciones. Brasil tiene 25 zonas francas y solo cuatro operativas. Argentina tiene una, volcada principalmente al mercado interno. Paraguay goza desde los años 2000 del beneficio de la maquila. Marcamos estos proyectos porque son formas de flexibilización del AEC.

De todas maneras, no hay que esquivar el bulto, franqueza obliga. La lista de pendientes en los temas comerciales es extensa, y sobre ella actúan nuestras fuerzas centrífugas. En esta lista inciden las demandas de los sectores microeconómicos, ya sea pidiendo mayor protección en el propio mercado o mejor acceso a mercados externos. Los sectores microeconómicos tienen un peso muy importante, que no puede dejar de atenderse en democracia.

\*\*\*

Juntando todos estos hilos de la trayectoria, vamos a lo que está pasando hoy, que obviamente es urgente. Estamos frente a una tormenta perfecta, que tiene que ver con unir estas presiones microeconómicas, estas presiones distributivas que se dan al interior de un área de libre cambio, que hoy se insertan en el giro geopolítico. La región como destino de las exportaciones se ha ido reduciendo sistemáticamente en los últimos años, salvo para Paraguay. Esto es lo que llamo el deseo del

Mercosur. Además, el Mercosur muestra lo que todos los diagnósticos dicen: escaso y decreciente dinamismo, poca complementación industrial y creciente inestabilidad. Tenemos un clima económico comercial realmente complicado.

Estos son los factores internos que se vinculan con los sistémicos, con el nuevo orden global que empieza a nacer. Hoy, con el surgimiento de China, tenemos el despliegue de una nueva bandeja de ofertas externas, lo que significa nuevos marcos normativos. Esta bandeja, a mi manera de ver, ofrece tres tipos de menús no excluyentes, o tiene tres canales. Uno es el comercial, que refiere al destino de las exportaciones. Para Brasil, el principal destino es China; para Argentina, China es el segundo destino. El segundo es el canal financiero y de inversiones, en cual también China juega un rol preponderante. Y, por último, el tercer canal es el canal logístico-infraestructural. Este crea la geografía para los dos anteriores.

Quiero enfatizar el concepto de *crear geografía*. Tanto Estados Unidos como Europa no necesitaron crear la geografía para comerciar con sus socios, es decir, abrir rutas navegables, extender redes de transporte terrestre y luego aéreo. A título de ejemplo, abrir el canal de Panamá conllevó a la secesión de Panamá de Colombia. Surge un nuevo Estado en el momento en que Estados Unidos (primero Francia, en realidad) va creando la geografía para su ampliación comercial. Además del canal de Panamá, Estados Unidos auspició la anexión de Hawái y la independencia de Cuba. La infraestructura para conectar con China hoy es aún incipiente. Diecinueve países de América Latina han firmado el entendimiento para integrarse a la Ruta de la Seda. Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador ya están por concretar su incorporación al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. China está tejiendo la ruta digital, la ruta verde, la ruta sanitaria. Hubo intenciones de abrir un nuevo canal de Panamá, un canal por Nicaragua. Son los proyectos de la nueva geografía. Esta reconfiguración de la geografía tiene el mismo peso geoeconómico que tuvo la globalización de 1991. Esta geografía necesita ser creada. Ello conlleva una nueva economía política regional, en la que se inserta el Mercosur al cumplir tres décadas.

Con este viraje surge lo que llamamos *agenda poshegemónica*. Esta no radica en la ausencia de hegemonía, sino en un despliegue sistémico de varias hegemonías. Está inspirada en la frase gramsciana de que tenemos algo que no termina de morir y no va a terminar de morir, que es la vieja agenda comercial. Esta va a seguir presente. Pero, al mismo tiempo, tenemos la atracción con nuevas negociaciones, que nacen y dan lugar a nuevas regulaciones. Esta es la nueva competencia: dónde se localiza este puerto, con qué calado, dónde va a estar esta ruta, cuál es el ferrocarril que vamos a construir para cruzar los Andes. Este es el tipo de dilemas a los que nos estamos enfrentando y que van a dar lugar en algún momento a nuestra matriz productiva y nuestra especialización exportadora: madera, salmón, autopartes o soja.

## Referencias bibliográficas

- HETTNE, B. (1999). Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. EN B. HETTNE, A. INOTAI, O. SUNKEL (eds.), *Globalism and the New Regionalism. The New Regionalism*. Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-27268-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-349-27268-6_1).
- PERROTTA, D. (2021, marzo 23). 30 años del Mercosur | 30 años de integración educativa. *Observatorio del Sur Global*. <https://observatoriodelsurglobal.com/30-anos-del-mercosur-30-anos-de-integracion-educativa>.



# Los cambios internacionales y el futuro del Mercosur

**JANINA ONUKI**

El Mercosur continúa siendo un importante tema de investigación y también de las agendas de política exterior, a pesar del revés sufrido por el proceso en los últimos años. Más que un desinterés de la actual administración presidencial brasileña, el Mercosur ha desaparecido de la agenda. Podemos decir que hubo un proceso de desinversión en la región que comprometió el proceso de integración regional en América del Sur, y fue aún más impactado por la larga duración de la pandemia de covid-19.

Pero durante más de treinta años se han obtenido muchos resultados positivos de la cooperación, y no queda duda de que la integración regional es importante para los cuatro países que integran el Mercosur, pero también para la región. El Mercosur es una referencia y continúa siendo un actor regional importante, por lo que es pertinente esta discusión, porque la integración regional continúa siendo un tema importante de nuestras relaciones regionales y un actor internacional.

La presentación y todos los trabajos de Diana Tussie nos han permitido entender las dificultades propias de los procesos de integración regional. En el Mercosur, particularmente, todavía enfrentamos cuestiones que vienen desde la firma del Tratado de Asunción, cuando comenzó como área de libre comercio. En este período, a lo largo de los años 1990, surgieron dificultades con el arancel externo común, hubo dificultades comerciales internas en los países y también para insertarse en la economía política internacional.

Es interesante el énfasis que Tussie pone en enfocar el Mercosur como un proceso; esa es la mejor forma de analizarlo. No es posible analizarlo de manera estática. Tuvimos muchos cambios internacionales en la situación económica, impactos externos, cambios

en los gobiernos y coaliciones domésticas. Este conjunto de variables hizo el proceso de reajuste a lo largo de las décadas y los cambios de configuración. Por eso, el panorama del Mercosur también necesita renovarse constantemente.

Si analizamos la trayectoria del Mercosur, desde el punto de vista comercial, político o social, podemos percibir momentos de aceleración, retroceso y estancamiento. Esas fases son explicadas por la combinación de momentos favorables en el escenario internacional y eso derivó también en la posibilidad de que los países se posicionaran mejor en el marco de los procesos de negociación internacional. Por ejemplo, en el momento de creación de la OMC (Organización Mundial de Comercio), tuvimos la oportunidad de insertar al Mercosur como un actor importante. El Mercosur avanza cuando el multilateralismo también avanza. La consolidación del Mercosur parte de ese proceso más amplio.

Si tomamos un período extenso de este proceso de treinta años del Mercosur, tal vez al final de los años 1990 y 2000, con todos los problemas internos que acontecían en los países, el bloque ganó visibilidad principalmente con el acuerdo con la Unión Europea, que dio una credibilidad mayor al Mercosur desde un punto de vista internacional. Ese también fue el momento en el cual, con relación al plano doméstico (al menos desde una perspectiva brasileña), el Mercosur ganó más apoyo, se expandió a otras áreas, y el proceso de integración regional ganó visibilidad más allá de lo comercial.

Al analizar los resultados de *surveys* que hemos aplicado aquí en Brasil en diferentes períodos y gobiernos (y, en algunos momentos, también en otros países de Latinoamérica), hay evidencia de que en los años 2000 es cuando hubo un mayor apoyo de la opinión pública, una percepción más positiva con relación al Mercosur desde la perspectiva de la sociedad.<sup>3</sup> Posteriormente, eso va cayendo; se observa en los resultados de 2010 y 2014. Y allí lo que reemplaza la percepción positiva sobre el Mercosur es el apoyo a China como socio comercial, como

---

3 Para conocer los resultados de los *surveys*, véase Murta (2020).



relación bilateral más importante. De hecho, hay una trasposición de la percepción de la opinión pública en relación con los beneficios que el Mercosur podría traer y luego los beneficios que China podría traer a Brasil.

Otro elemento que la profesora Tussie planteó es que esos avances y retrocesos son muy dependientes de las preferencias y prioridades que los gobiernos atribuyen al Mercosur en sus agendas de política externa (Riggirozzi y Tussie, 2012). No hay cómo no ver esa trayectoria de treinta años del Mercosur correlacionando los avances y retrocesos del bloque tanto con el escenario internacional como también con el plan doméstico y las preferencias de los gobiernos. Es muy clara la correlación entre avances del Mercosur y las prioridades que los diferentes gobiernos atribuyeron al proceso de integración en sus agendas de política exterior.

Miriam Saraiva (2013) ha estudiado cómo se inserta la integración en la agenda de la política externa brasileña, y hace referencia a la importancia del papel ejercido por Brasil en los momentos de avance del Mercosur. En los años 2000, el Mercosur (de hecho, la integración regional en sí misma) era parte de las prioridades de política exterior del gobierno brasileño. Y es muy claro que la percepción del público acompañó también la apuesta que hacía el gobierno en determinadas temáticas (lo que no necesariamente implicó que se hayan resuelto los problemas).

En los últimos años tenemos varios problemas, lo que Tussie denominó «la tormenta perfecta» desde el punto de vista del comercio y correlacionando con el giro geopolítico. El análisis de lo que estamos viviendo implica llamar la atención en tres puntos para entender la trayectoria reciente del Mercosur. En primer lugar, el impacto de China en la economía, que es muy grande en todos los países y en particular en Brasil, tanto en comercio como en inversiones, y ello se relaciona con el creciente desinterés en el Mercosur. El segundo punto es la pandemia. Estos dos años evidenciaron más problemas aún, no solo en la integración regional, sino también en las relaciones de cooperación entre los países. Percibimos las dificultades que aún hay en el área

de cooperación. La pandemia demostró que no aprovechamos de la cooperación como podríamos haberlo hecho. Y el tercer punto son las preferencias de los gobiernos. Allí, en el caso particular de Brasil, hay un cambio muy impactante de la política exterior brasileña de este último gobierno empezado en 2018. Durante los gobiernos anteriores ya habíamos visto las dificultades para dar continuidad a la agenda de integración regional; aquellos gobiernos pasaron por dificultades políticas internas que impactaron también en la agenda de política exterior, que fue afectada por cierto desinterés, por un foco mayor en las cuestiones domésticas.

Pero en el actual gobierno hubo un cambio muy radical, una ruptura de las preferencias de la política exterior que impactaron en un retroceso del Mercosur en varias agendas que habían avanzado en los años 2000. Estas no solo se estancaron, sino que también retrocedieron en función del posicionamiento del gobierno brasileño, que sacó al Mercosur de las prioridades de su agenda y priorizó otras relaciones externas, incluso sin una planificación.

Eso tuvo un impacto muy grande en el Mercosur, pero también en el vínculo que Brasil mantenía con varios otros países importantes. Entonces, es muy actual la agenda de política exterior, que afectó a todo lo que habíamos avanzado en la imagen internacional de Brasil: la credibilidad, la legitimidad de Brasil en varias arenas multilaterales.

En este momento, el futuro del Mercosur sigue siendo incierto. Se están cambiando muchas condiciones, se están realizando nuevas elecciones en los países sudamericanos y hay que cambiar las agendas de política exterior. Esperamos saber qué lugar ocupará la integración regional en la agenda del continente en los próximos años y si podremos recuperar iniciativas perdidas de cooperación regional.

## Referencias bibliográficas

- MURTA, A. (2020). *A América do Sul importa? Percepções brasileiras sobre Integração regional*. Tesis de doctorado. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de San Pablo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-22032021-085957/pt-br.php>.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. RIGGIROZZI y D. TUSSIE (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. United Nations University Series on Regionalism, vol 4. Springer.
- SARAIVA, M. Gomes (2013). Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 8(1), 3-21.



# Avances y límites de un Mercosur a los 30 años

## MIRIAM GOMES SARAIVA

Es importante compartir una vez más un debate sobre el Mercosur. La primera cuestión a destacar refiere a los logros del bloque en estos treinta años. Si uno hace una comparación de lo que son hoy los países del Mercosur, no solamente en el campo comercial, sino también en otros campos como el político, el social, de la seguridad y el académico – como demuestra este simposio – es completamente diferente de lo que fueron en los años ochenta. El Mercosur produjo un cambio muy fuerte en estos países y en la región; es algo fácilmente identificable. De esta forma, aunque en diferentes momentos haya tenido más avances o algunos retrocesos, como mencionaron las profesoras, el Mercosur tiene muchos logros adquiridos.

El Mercosur funciona con un molde, y con baja institucionalidad. Es una unión aduanera que comparte un poco de su soberanía, pero es incompleta, porque tampoco concentra y controla a todas las aduanas de los países miembros. Este molde mantiene unidos a los socios y, en función de su perfil hiperpresidencialista (Malamud, 2003), los presidentes de turno siempre cambian un poco la dinámica interna. Algunos hacen más avances, mientras otros hacen eventualmente retrocesos; más integración o menos integración, pero nunca salen del formato del molde. Es como una goma de pegar que, a pesar de cambios o divergencias, mantiene a los socios allí. Seguramente habría sido mejor que el bloque tuviera una continuidad más firme, una institucionalidad más fuerte, pero esto es lo que tenemos.

Por otro lado, en estos años se pueden marcar problemas y límites, sobre todo en el periodo más reciente. El primer problema es la desintegración económica y comercial progresiva. Por ejemplo, las exportaciones e importaciones de Brasil a Argentina bajaron casi

a la mitad del 2000 a 2018 (antes de Bolsonaro, y después bajaron un poco más) (Barros, 2020). Los cuatro países del bloque están fuera de la economía de punta en la esfera global. Los motivos de esto son diversos, pero se puede destacar la reprimarización de las economías y de las exportaciones sudamericanas en general, lo que las vuelve menos complementarias y más competitivas; por otro lado, la presencia muy fuerte de China en la región.

El segundo problema destacado es la pérdida de la dimensión institucional. El primer hecho refiere al Parlasur: se suspendieron las elecciones directas y ahora ya no se habla más de él. El Parlasur perdió su importancia. El segundo ejemplo son las dificultades con el arancel externo común, puesto de manifiesto más recientemente en la Cumbre de los treinta años, en que se debatió la posibilidad de la liberalización de los socios para negociar autónomamente acuerdos de libre comercio. Por fin, la forma de asimilar el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur también es una consecuencia, una vez que se aceptan avances en diferentes velocidades, en caso de que el acuerdo sea aprobado.

El tercer problema y límite es con respecto a la proximidad político ideológica que, en general, es favorable para que un bloque avance. No es necesaria, pero ayuda al desarrollo del bloque. Actualmente, al contrario, hay una diferencia muy radical. No es apenas un poco más liberal, o un poco menos. Los países miembros no tienen un denominador común, un área de intersección entre fuerzas políticas que se alternan en los últimos años en la presidencia, y no tienen posiciones comunes sobre temas relevantes como democracia, Estado de derecho, política industrial, relevancia de la integración sudamericana, preferencias por los bloques sudamericanos. Esto se refleja actualmente en la solicitud de la reducción del AEC hecha por los gobiernos de Brasil y Uruguay.

El cuarto obstáculo es una cuestión coyuntural, pero no menor: hay una enorme distancia entre los presidentes de Brasil y Argentina, que coloca en jaque una alianza binacional, que en los últimos treinta años había contribuido mucho a la estabilidad de la región sudamericana. Hay esfuerzos diferentes de los dos gobiernos, que tienen lugar

en el interior del Grupo de Lima y PROSUR (Brasil), o del Grupo de Puebla y CELAC (Argentina). El gobierno argentino buscó alternativas acercándose de México.

Enseguida, otro problema es el relativo a Brasil con Jair Bolsonaro en la presidencia, que se apoya en una coalición de gobierno de grupos autónomos con un líder centralizador (que es él), pero que no sabe gobernar, o no le gusta gobernar en democracia. Quizás en otro tipo de régimen podría sentirse más cómodo, pero es cierto que no tiene proyecto de país. Tanto él como los grupos autónomos con interés específico, que dieron apoyo a su política exterior, no tienen intereses objetivos en el Mercosur. El principal bloque interesado en el Mercosur es la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), no es parte de esta coalición de apoyo a Bolsonaro. Incluso en Itamaraty, donde hay un grupo muy pequeño que no apoya el Mercosur, Bolsonaro eligió como canciller a un diplomático contrario al bloque, Ernesto Araújo, que estuvo hasta mitad del mandato. El canciller que lo reemplazó, Carlos França, es más simpático al bloque, aunque está limitado por las ideas del presidente.

Brasil con Bolsonaro no quiere liderar en el Mercosur ni en América del Sur ni, mucho menos, compartir liderazgo con Argentina. Los demás países, por su turno, no quieren ser liderados por el Brasil de Bolsonaro. Peor aún: Brasil pasó a ser visto como un país difícil de tratar. En el Gobierno hay, incluso, un grupo de *apoyadores*, que es un grupo de liberales en el Ministerio de Economía, que se ve perjudicado por el arancel externo común y actúa contra este.

La política exterior de Bolsonaro está orientada a la construcción de una identidad conservadora, que no incluye a América Latina ni a América del Sur. Uno se pregunta por qué continúa el Mercosur. Pero hay un factor importante que debe llamar la atención: hay una proximidad entre las diferentes corrientes de opinión en Itamaraty en lo que respecta al Mercosur. Históricamente, en Itamaraty, las visiones sobre el Mercosur siempre fueron positivas y muy cercanas entre las diferentes corrientes, si las comparamos en relación con otros temas (por ejemplo, cómo ven las diferentes corrientes a los países emergentes,

cómo ven a Europa). Esta coincidencia entre las diferentes corrientes da una base sólida para esta continuidad, más allá de la confederación de industrias brasileñas (CNI) que hizo una solicitud en defensa del arancel externo común. El canciller que asumió recientemente, Carlos França, es parte de una de las corrientes del Ministerio; entonces, quizás sea mejor.

Al parecer, la pandemia fue una excelente oportunidad de actuar conjuntamente, que se perdió. Los esfuerzos en el FOCEM, el intercambio de información y la Comisión de Salud no avanzaron. Las iniciativas fueron individuales y orientadas hacia dentro de los países, y esto contribuyó a generar más distancias.

Para concluir me parece que sería interesante reflexionar sobre los logros acumulados, porque en esta reflexión se puede transitar un camino por donde buscar convergencias, así como una forma de persistir en este molde que mantiene juntos a los socios. En esta búsqueda de un denominador común, la crisis de la pandemia podría haber sido un excelente momento, pero en la configuración política actual es difícil. Por fin, para efectos de acercamiento, los países miembros, con universos ideológicos tan distintos, pueden actuar en el campo de la cooperación técnica. Hay áreas que son urgentes, como la salud (por la pandemia), el medioambiente (por el acuerdo con la Unión Europea pero también por otros temas), la energía y la conexión digital. En 2022 habrá elecciones presidenciales en Brasil y, según el resultado, la política exterior del país puede cambiar y abrir una nueva perspectiva mejor para el Mercosur.

## Referencias bibliográficas

- BARROS, P. S. (2020, agosto 12). América del Sur es ahora más vulnerable a las controversias extra-regionales. *Clarín*. [https://www.clarin.com/opinion/america-sur-ahora-vulnerable-controversias-extra-regionales\\_0\\_kQtOjIG19.html](https://www.clarin.com/opinion/america-sur-ahora-vulnerable-controversias-extra-regionales_0_kQtOjIG19.html), acceso en 22/04/2022.
- MALAMUD, A. (2003). *Presidential democracies and regional integration. An institutional approach to Mercosur (1985-2000)*. Tesis de doctorado. European University Institute.



# Paraguay y los treinta años del Mercosur

## FERNANDO MASI

Esta presentación relativa a los treinta años del Mercosur, la hago desde una perspectiva paraguaya, desde el momento en que mi país ha presentado diferencias muy importantes con el resto de los socios de esta integración regional. Al ser un país históricamente muy aperturista, el Paraguay ha estado integrado al Mercosur mucho antes de la firma del Tratado de Asunción. Ha sido una integración *fronteras adentro*. El Mercosur ofrecía a Paraguay la oportunidad de integrarse *fronteras afuera* pero el modelo económico desarrollado en el país hasta ese momento no le permitía una dinámica de exportación que pudiera aprovechar el desarme arancelario regional.

El Mercosur nació en un momento en que el modelo económico tradicional de sustitución de importaciones había entrado en crisis. La década de los ochenta del siglo pasado fue el momento de la crisis de la deuda externa (década pérdida), de la vuelta de los regímenes democráticos en la región y de la última ola de globalización del siglo xx. Sin embargo, el Paraguay no era prácticamente parte de ese contexto. En primer lugar, porque la deuda pública no llegaba a causar los inconvenientes que aparecían en los países vecinos y, más bien, el Paraguay demostraba un equilibrio macroeconómico importante. En segundo lugar, porque el país seguía bajo un régimen autoritario. En tercer lugar, por la escasa presencia del Estado en la economía nacional, la ausencia de un proceso de industrialización, pero sí una presencia importante del comercio externo informal (contrabando) que hacía de la economía paraguaya la más abierta e integrada a la región.

El modelo económico paraguayo a principios de los noventa se caracterizaba por la exportación de materias primas agrícolas, por

el comercio de reexportación<sup>4</sup> y por la venta de energía eléctrica a la Argentina y Brasil<sup>5</sup> a precios muy bajos. En este modelo, el sector manufacturero se encontraba rezagado y con poco peso económico, como también en las exportaciones del país. De hecho, en toda la década del noventa las exportaciones paraguayas se mantuvieron estancadas, siendo las reexportaciones las de mayor dinamismo, con lo cual el Paraguay desarrollaba su ventaja comparativa en importar una gran cantidad bienes de consumo final para su colocación en los mercados de los países vecinos.<sup>6</sup>

Este modelo económico era poco afín para aprovechar las oportunidades que se presentaban ante la eventualidad de la apertura de mercado de las economías mayores de América del Sur. Además, el proyecto Mercosur contaba con una fuerte oposición del sector empresarial de mayor peso en el país, que argumentaba que este proyecto era contrario al grado de apertura de la economía paraguaya en relación con sus vecinos y con el mundo. Es decir, contrario al modelo importador-reexportador. Incluso el propio sector industrial se mostraba escéptico ante el proyecto, dadas las experiencias pasadas de ALALC-ALADI que no permitieron derribar las barreras proteccionistas de Argentina y Brasil a los pocos productos industriales que el Paraguay exportaba en esas décadas.

Por ello, la decisión paraguaya de formar parte del Mercosur ha sido política antes que económica. Ello, debido también a que el Paraguay iniciaba por primera vez en su historia un período democrático en los años noventa y que llegaba a esta etapa en un contexto de aislamiento internacional que también debía ser roto en términos políticos y económicos para otorgar legitimidad al proceso democrático.

---

4 Comercio que consistía en importar bienes de consumo suntuario de Asia, Europa y Estados Unidos con aranceles muy bajos y volver a vender esos bienes (en más de un 90%) a las economías vecinas, principalmente el Brasil, en forma legal o ilegal.

5 Energía hidroeléctrica de las binacionales Yacyreta e Itaipú que no era consumida en el país.

6 Para mediados de los años noventa, la reexportación superaba en tres veces a la exportación de productos originarios del país. Mientras las exportaciones se mantenían en un promedio de USD 1000 millones, las reexportaciones trepaban a cerca de USD 4000 millones.

Ante esta situación, la actitud de Paraguay en las mesas negociadoras que trabajaban para profundizar rápidamente el proceso de integración regional era pasiva y defensiva a la vez, buscando salvaguardar —con sus regímenes de excepción arancelarios— el comercio importador-reexportador antes que preocuparse del sector productivo y las ventajas que se podrían otorgar a este sector con otro tipo de exenciones arancelarias<sup>7</sup> para hacerlo competitivo en el Mercosur.

A partir de la primera década del siglo XXI y con el superciclo de los *commodities*, el modelo económico paraguayo comenzó a experimentar cambios importantes, permitiendo un aumento significativo del cultivo de la soja y otros granos y de la cría de ganado. Ello llevó a un proceso de agroindustrialización y a un incremento también importante de las exportaciones de productos originarios, superando eventualmente a los valores del comercio de reexportación. Así, lo que se ha dado en llamar la reprimarización de las economías en Argentina y Brasil con este superciclo, en Paraguay, sin embargo, significó un fuerte empuje hacia la industrialización del país. Asimismo, el Mercosur —principalmente Brasil— se convirtió en el principal mercado del sector manufacturero no agroalimentario del Paraguay, que fue creciendo paulatinamente a partir de los años 1990. El Mercosur fue para varios rubros de este sector manufacturero el mercado de ensayo para luego trasladarse a mercados de extrazona.

Al mismo tiempo, esto coincidió con una actitud mucho más proactiva de los gobiernos paraguayos de esta década hasta principios de la década del 2010. Esta proactividad se manifestó, principalmente, en los requerimientos que se hacían en las mesas de negociaciones dentro del Mercosur desde la perspectiva de un país de menor desarrollo relativo. Si bien es cierto que el Paraguay y el Uruguay son las economías menores del Mercosur, existen sin embargo diferencias muy notorias entre ambos países en términos de los indicadores

---

7 Mientras que, por ejemplo, el Uruguay construía sus regímenes de excepción para no permanecer dependiente de Argentina y Brasil como proveedor de insumos para su sector productivo, el Paraguay prefería proteger los bienes de reexportación.

económicos y sociales. Uruguay es el país que presenta las mejores calificaciones. Por lo tanto, esto provocó una serie de iniciativas del Paraguay para discutir el tema de las asimetrías dentro del Mercosur y lograr cierto tipo de compensaciones. Las primeras compensaciones logradas han sido, en primer lugar, de orden arancelario, en beneficio de las dos economías menores; y, en segundo lugar, la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que ha beneficiado fundamentalmente al Paraguay.

El reconocimiento de las asimetrías también ha beneficiado al Paraguay en las negociaciones del Mercosur con terceros países (acuerdos de libre comercio o de preferencias comerciales), al ofrecer un tiempo mayor para la desgravación arancelaria de sus importaciones. En las negociaciones internas del Mercosur, tendientes a la eliminación del doble cobro arancelario, para la creación de un territorio aduanero común, a partir del 2010, el Paraguay logró compensaciones como país mediterráneo y de menor desarrollo relativo.

A estas negociaciones para implantar el territorio aduanero común las denominaría como el último acto de los países socios con la intención de profundizar el proceso de integración regional. A la no implementación de esta medida le han sucedido crisis económicas en Argentina y Brasil, crisis política en Brasil y una reducción significativa del comercio intrarregional. Llegamos a la situación actual con un Mercosur estancado, con un logro importante en su agenda externa, como es el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, pero con poco progreso en su agenda interna. Nos encontramos ante la pregunta de detener el Mercosur en el estadio de libre comercio o seguir intentando caminar hacia la unión aduanera y el mercado común. Así, cuando esta experiencia cumple treinta años de vida surgen propuestas como la brasileña, de un regionalismo más abierto mediante una reducción drástica del arancel externo común (AEC), propuesta extraña a la propia e histórica política comercial brasileña, y la propuesta uruguaya de otorgar flexibilidad al Mercosur para que los países socios puedan negociar bilateralmente con terceros países, señal inequívoca de una suspensión de la profundización de la integración regional.

Ante la primera propuesta, el Paraguay no tiene más que coincidir con ella, ya que nuestra economía es la más abierta del Mercosur y nuestro promedio arancelario real se ubica muy por debajo del promedio arancelario real del Mercosur. Ante la propuesta de flexibilización en las negociaciones, sin embargo, la historia es distinta, desde el momento en que los logros del Paraguay, como país de menor desarrollo relativo, en estas negociaciones se han dado en bloque. Es más, existe una convicción de las autoridades paraguayas de que los beneficios que pueda lograr el Paraguay en las negociaciones con terceros serán mayores si estas se llevan a cabo en bloque antes que separadamente. Además de ello, en el Paraguay se visualizan costos de pérdida de mercado cuando sus socios, principalmente los grandes como Brasil, llevan adelante acuerdos bilaterales con terceros.

Finalmente, en mi opinión, el estancamiento actual del Mercosur obedece más a una cuestión política que económica. Hay un líder natural en las conquistas alcanzadas en el Mercosur, en sus agendas interna y externa, y ese líder es Brasil. Ha sido este país, principalmente desde principios de este siglo, el que ha empujado a la profundización del Mercosur, como a la creación de un regionalismo más dinámico en América del Sur a través de la integración física, energética, etcétera. Sin embargo, ese liderazgo brasileño, no solo del Mercosur, sino también del poder regional emergente, se fue desvaneciendo a partir del 2014, hasta que las propias autoridades brasileñas manifestaron, en un momento determinado, que el Mercosur no se encontraba entre sus prioridades.<sup>8</sup> Con un nuevo gobierno en 2019, no solo el Mercosur dejó de tener relevancia en la agenda de relaciones exteriores del Brasil, sino también todos los emprendimientos brasileños de integración de la región latinoamericana.

Salir del estancamiento actual del Mercosur no se logrará solo con propuestas de mayor apertura comercial o de flexibilización, ni siquiera con poner en marcha el acuerdo con la Unión Europea. Se logrará cuando el Brasil vuelva a ejercer ese liderazgo político regional,

---

<sup>8</sup> Discurso de José Serra, en su toma de posesión como ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Temer (2016-2018).

que hoy está desaparecido porque los intereses del actual gobierno brasileño no caminan acordes con los intereses de la integración regional ni con la consideración de todos los activos acumulados por el Mercosur para una reactivación del bloque. Me parece que este es el punto fundamental.

# El Mercosur y la geopolítica de la integración

## ANDRÉS RIVAROLA PUNTIGLIANO

El objetivo de esta presentación es analizar el Mercado Común del Sur (Mercosur) desde una perspectiva geopolítica. Ciertamente, en geopolítica, como en cualquier otra perspectiva analítica, hay muchas interpretaciones y puntos de vista. Mi fuente de inspiración para esto se basa en dos expertos. Uno es el creador del concepto de geopolítica, el politólogo sueco Rudolf Kjellén. El otro es el uruguayo Alberto Methol Ferré, la principal fuerza intelectual detrás de lo que se denomina *geopolítica de la integración*, de particular relevancia al analizar el Mercosur.

Comenzaré presentando una breve reseña conceptual sobre el concepto de geopolítica. Este fue creado a fines del siglo XIX, no en una gran potencia, sino en Suecia, un Estado en una posición subordinada a lo que Methol Ferré denominó el primer Estado industrial nacional del sistema mundial, llamado Gran Bretaña. Tanto Methol Ferré como Kjellén tenían la misma fuente de inspiración para su perspectiva geopolítica: el zoólogo y geógrafo alemán Fredrich Ratzel. Según esa visión, el hombre es un animal terrestre y político, que naturalmente hace geopolítica, incluso de manera no explícita. La historia aquí es relevante para identificar tendencias basadas en procesos de largo plazo. En otras palabras, «la historia no es solo tiempo, sino espacio y tiempo» (Methol Ferré, 1984).

Las ideas de Ratzel condujeron a un enfoque renovado con respecto a la conexión entre el espacio y la sociedad. Uno de los puntos principales fue que las sociedades nunca están quietas y hay un constante movimiento y búsqueda de nuevas dimensiones del espacio para la permanencia de las civilizaciones. Esto implica una ampliación de horizontes geográficos y el poder de la tecnología como motor de

cambio. La principal contribución de Kjellén fue entender este asunto focalizándose en la forma más avanzada de organización social, el Estado. Su principal objetivo era trabajar en lo que él llamó una *teoría del Estado*. La geopolítica fue una de las dimensiones utilizadas para entender el Estado y se definió como la «conciencia territorial del Estado» (Kjellén, 1916, p. 32). Esto se vincula con otra dimensión, la de la economía política, entendida como un camino para compensar la debilidad de los Estados en relación con los centros económicos y políticos más poderosos.

En el sistema capitalista se refuerza la lógica del desarrollo desigual, fuertemente ligada a una dimensión territorial. Una particularidad del análisis de Kjellén fue abordar el rol de las grandes potencias al mismo tiempo que abría el análisis a los países más débiles. En el caso de las últimas, vio la necesidad de reinventarse en nuevas formas de organización y de *seres* nacionales. Eso significó también una promoción de la industrialización para superar la dependencia de las exportaciones de bienes primarios. Aquí hay un vínculo con lo que puede llamarse la *geopolítica del desarrollo*. En el caso de América Latina, esto ha estado estrechamente ligado a la integración regional, que podría considerarse como una *geopolítica de los débiles* (Tunander, 2008). El objetivo general de las unidades geopolíticas periféricas es mejorar su posición en el sistema global y regional, para lo cual necesitan lograr elementos claves como autonomía y desarrollo, combinados a una *geopolítica de la integración*. Como se aborda en esta presentación, estos son componentes claves que contribuyen a explicar el surgimiento y la permanencia del Mercosur.

## Hacia el Mercosur

El Mercosur nació como un trampolín en un largo y resistente proceso histórico de integración regional americana (Briceño-Ruiz y Rivarola Puntigliano, 2021). Un precedente histórico fue la fundación de los Estados Unidos de América (EUA) en 1776. Con una combinación de una *geopolítica de integración* e imperialismo, la creación de esta



unidad geopolítica es uno de los primeros ejemplos de integración regional moderna – al menos en lo que respecta a la (inicial) unificación pacífica de los miembros originales de la unión—. La expansión posterior contenía procedimientos imperialistas, con el objetivo de convertirse en una potencia hegemónica sobre una *isla continental*. Hubo aquí una combinación exitosa de geopolítica y economía política, que transformó a los Estados Unidos en lo que Methol Ferré llamó «el primer Estado industrial continental». Una vía para su proyección global fue la expansión regional y de alcance continental a través de la doctrina Monroe de 1823, y la posterior iniciativa panamericana de 1889. Como señala Kjellén, aquí hubo una respuesta de los llamados países ABC (Argentina, Brasil y Chile) a principios del siglo XX, tratando de encontrar espacios de cooperación para enfrentar lo que llamó *el problema sudamericano*. Es decir, estar entre Estados Unidos y Europa, entre el panamericanismo y el latinoamericanismo (Kjellén, 1916, p. 89).

En el caso de América Latina, las raíces de la integración regional se remontan a principios del siglo XIX. Hubo aquí una reacción frente al afán español y francés por la reconquista europea, el creciente poder del Imperio británico y el expansionismo estadounidense. La conciencia por la unidad geopolítica *latina* tuvo también un trasfondo más profundo en la memoria de la experiencia más cercana a un Estado continental americano, la Unión Ibérica, entre 1526 y 1640. Durante el período poscolonial, el intento de unificación más relevante provino de la iniciativa de Simón Bolívar de un Congreso Anfictiónico, conocido como Congreso de Panamá, en 1826. También hubo una iniciativa anterior de integración monárquica en el Río de la Plata, que tuvo como protagonista central a las fuerzas brasileñas. Su expresión política recibió el nombre de *carlotismo*, debido a los planes de unir el Imperio de Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata bajo el gobierno de Carlota Joaquina de España (1775-1830), quien era por nacimiento miembro de la Casa de Borbón, por matrimonio reina consorte de Portugal y reina de España y Portugal. Ninguna de estas iniciativas tuvo éxito, pero se plantó la semilla de iniciativas posteriores de integración. También se pueden encontrar aquí los orígenes de dos

proyectos regionales diferentes. Uno, de los Estados de habla hispana, que abarca todas las subregiones del continente americano (desde Argentina hasta México), y otro, impulsado por Brasil, con América del Sur y su región del Cono Sur como plataforma geopolítica. La desconexión entre ambos proyectos es una de las problemáticas de las iniciativas de integración regional hasta nuestros días.

A pesar de sus diferencias, las repúblicas de los antiguos imperios iberoamericanos pueden considerarse como una nación fragmentada. La fragmentación fue promovida aún más por su conexión poscolonial con el sistema mundial a principios del siglo XIX. La región estaba geopolíticamente subordinada y era económicamente dependiente de las exportaciones de productos primarios, lo que la hacía más conectada con las metrópolis extranjeras que con los países vecinos. En épocas de bonanza de materias primas, podrían verse beneficios por los precios elevados. Pero en tiempos de caídas de precios, o de innovaciones tecnológicas que sacaron productos básicos del mercado, el resultado fue una profunda crisis económica y social.

El siglo XX no alteró este patrón estructural. Sin embargo, hubo una fuerte promoción en torno a la idea de *desarrollo* para superar una posición periférica, así como para construir una plataforma que lograra una posición más autónoma en relación con las grandes potencias. Las iniciativas de integración regional cobraron una nueva relevancia en la agenda política, junto con una reimaginación de los horizontes nacionales y regionales. En muchos Estados, el objetivo de la industrialización se convirtió en una parte central de las proyecciones económicas, junto con los esfuerzos por construir un *nuevo Estado* como agente clave del desarrollo. Esto significó, en primer lugar, el objetivo de la consolidación nacional, pero también hubo una nueva consideración de la región. Un ejemplo temprano fue la propuesta gubernamental de unión aduanera entre Argentina y Brasil, en 1940. Ejemplos posteriores fueron las iniciativas de integración centroamericana y la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1961, y la posterior creación del Pacto Andino, en 1969. La ALALC cambió de nombre a Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1981.

Durante la década de 1970 y principios de la de 1980 hubo nuevas propuestas para la unión aduanera argentino-brasileña y se hicieron nuevos tratados regionales que abarcaban las regiones amazónica y rioplatense.

## **La creación del Mercosur**

El Mercosur es, en cierto modo, heredero de todas estas iniciativas anteriores, con conexiones entre la *geopolítica de la integración latinoamericana* y los proyectos geopolíticos sudamericanos. El vínculo brasileño-argentino juega aquí un papel central. Como se señaló anteriormente, esto tiene sus raíces en el siglo XIX y en la iniciativa ABC posterior, y fue seguido por una creciente conciencia brasileña durante la década de 1930 con respecto al vínculo entre la autonomía y la construcción de una plataforma *continental*. Un intelectual pionero detrás de una *proyección continental* sudamericana fue el geopolítico Mario Travassos, con influencia en el presidente Getulio Vargas. La industrialización y el redimensionamiento territorial se convirtieron en una perspectiva central de las políticas de desarrollo brasileñas que condujeron a la creación del Mercosur.

Una proyección geopolítica sudamericana más claramente formulada apareció, sin embargo, no en Brasil sino en Argentina, a través del presidente Juan Domingo Perón. En su visión, el objetivo era crear un Estado continental sudamericano que sería la unidad geopolítica de una nación latinoamericana más amplia. El motor de la construcción de tal Estado fue el *núcleo de aglutinación* básico brasileño-argentino. Este punto fue retomado más tarde por Methol Ferré, defendiendo que la alianza Brasil-Argentina era una condición inicial para la construcción de un Estado continental sudamericano (Methol Ferré, 2013, p. 28). Sin embargo, ninguno de estos pasos iniciales hacia una alianza más estrecha prosperó, y también hubo diferencias importantes entre las fuerzas integradoras en Argentina y Brasil. Desde el punto de vista brasileño dominante, la integración era fundamentalmente vista como una proyección continental brasileña

sobre el continente sudamericano. En el caso de los regionalistas argentinos, América del Sur fue considerada como parte de un proyecto nacional más amplio, latinoamericano, de patria grande. Aun así, con el tiempo, Brasil se comprometió más con iniciativas más amplias de integración latinoamericana, con un papel decisivo en la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU en 1948. Esto continuó con el apoyo de la ALALC y las iniciativas mencionadas anteriormente, lo que llevó a los acuerdos económicos y técnicos con Argentina a fines de la década de 1980, que culminaron en la creación del Mercosur, entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en 1991.

Se argumenta que la creación del Mercosur está relacionada con la necesidad de los países del Cono Sur de estabilizarse a través del proceso de democratización posdictatorial (Giardini, 2010). Ciertamente, hay mucho de eso detrás de la creación del Mercosur, en 1991. Sin embargo, no se puede evitar incluir la influencia de otros factores. Para empezar, como se dijo antes, las iniciativas de integración regional deben ser consideradas como parte de un proceso histórico. En segundo lugar, el desenlace de las Guerras de las Malvinas, que supusieron no solo el fin del régimen militar argentino, sino también el retorno de las perspectivas desarrollistas y autonómicas del pasado (Moniz Bandeira, 2014). Un ejemplo de ello fue el fuerte apoyo de Argentina, Brasil y Uruguay al Grupo Contadora, transformado luego en el Grupo de Río. En tercer lugar, una reconexión con Brasil en materia energética, comercial y otras áreas de cooperación. Finalmente, otro detonante probable fue la iniciativa liderada por Estados Unidos de forjar un área de libre comercio de América del Norte (TLCAN), en el marco de su precursora, la Iniciativa para las Américas, del presidente George H. W. Bush. Como en el caso del primer ABC, hubo, nuevamente, una respuesta del Cono Sur, pero esta vez de una forma mucho más avanzada.

Sin embargo, geopolíticamente hablando, el Mercosur no debe ser visto en una relación unidimensional con los Estados Unidos, sino en el marco de un contexto global cambiante. La desaparición de la Unión Soviética y la erosión de su alternativa ideológica para

los países en desarrollo (expresada en América Latina por el modelo cubano) también condujo al debilitamiento de Estados Unidos. A pesar de su aparente posición hegemónica *unipolar* durante la década de 1990, Estados Unidos estaba perdiendo su papel predominante anterior y enfrentaba una competencia económica más fuerte desde la Comunidad Europea (que durante la década de 1990 se transformó en la Unión Europea, UE) y Japón, en sectores claves de su economía como la industria automotriz. Esto explica la iniciativa de Estados Unidos de fortalecer la plataforma continental de América del Norte como un peldaño hacia un tratado de libre comercio hemisférico, denominado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La rivalidad con los Estados Unidos le dio a la UE un papel activo y de apoyo en la promoción de proyectos regionales que podrían proporcionar un nuevo tipo de alianzas globales (De Lombaerde y Schulz, 2009). Esto coincidió con el deseo de los países latinoamericanos de construir una posición de negociación más autónoma, que ciertamente se logró con respecto a las negociaciones del ALCA, en las que, por primera vez en la historia, Estados Unidos se vio obligado a negociar sobre temas comerciales con un bloque de países latinoamericanos.

El Mercosur estaba participando en la negociación liderada por Estados Unidos para un ALCA, pero con un modelo regionalista más similar al de la UE. Vale decir, el Mercosur no era un tratado de libre comercio, sino que pretendía convertirse en una unión aduanera. Fue limitada, imperfecta y en gran medida fracasó pero, aun así, los miembros perdieron soberanía en relación con los aranceles externos y las negociaciones comerciales. Eso nunca había sucedido antes en América Latina. El Mercosur estaba aquí balanceándose entre dos bloques, en parte aprovechando, pero también enfrentando, los dilemas de lo que Kjellén llamó el *problema sudamericano* (Kjellén, 1916, p. 89).

Al igual que a comienzos del siglo XX, hay que ver aquí el interés y el papel de los países del Cono Sur, que en la década de 1990 tenían una posición más fuerte y metas más avanzadas. Por lo tanto, el objetivo estratégico nunca fue solo crear un bloque económico del Cono Sur. Se llevaron a cabo varias negociaciones durante la década de 1990

para convertir el Mercosur en una Asociación Sudamericana de Libre Comercio (SAFTA o ALSA). Por diferentes razones eso no fue posible, pero se dio un paso adelante en la primera reunión de jefes de Estado sudamericanos, en Brasil, en el año 2000. Esta iniciativa llevó finalmente a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. No incluyó la dimensión comercial, pero la institucionalización de la integración regional sudamericana fue un nuevo hiato de la geopolítica de la integración, seguido de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Fue la primera vez que los países de América Latina y el Caribe, en su conjunto, formaban parte de una organización regional común. Además, la relevancia de la CELAC fue potenciada por la UE, aceptándola en sustitución del Grupo de Río como socio regional de cumbres regionales institucionalizadas entre la Unión Europea y América Latina, sumando ahora al Caribe.

El fracaso del proceso del ALCA, luego de la IV Cumbre de las Américas en la ciudad argentina de Mar del Plata, en 2005, fue resultado de la reacción de fuerzas orientadas al desarrollo que buscaban promover la integración regional. La iniciativa hacia este lado provenía fundamentalmente de América del Sur, estimulada por la nueva presidencia de Luiz Inácio *Lula* da Silva en Brasil (2003-2010). Sin embargo, a pesar de los puntos de vista divergentes, el nivel regional continental americano no debe ser visto de manera antagónica. El Mercosur debería verse más bien como parte de una red de lo que se ha denominado *regionalismos superpuestos* (Weiffen, Wehner y Nolte, 2013), que conectan diferentes subregiones y dimensiones de integración. Aun así, a fines de la década de 2010, los avances en relación con el regionalismo del Sur y América Latina se enfrentaron a los mismos obstáculos del pasado. Con una nueva caída de los precios de las materias primas y de las inversiones, se produjo un nuevo impulso de inestabilidad política. Pero había más que eso. Ante la crisis económica y política, las fuerzas integradoras no pudieron contar con instituciones regionales fuertes que pudieran dar continuidad a las primeras iniciativas. La integración regional tampoco había cumplido uno de sus objetivos más importantes, eliminar la dependencia del extractivismo y la exportación de materias primas.

Además, en momentos como la crisis de la pandemia de covid-19, cuando más se necesitaba la solidaridad y la cooperación entre los Estados, hubo una presión popular débil para defender y expandir las áreas de integración regional. Particularmente, cuando los cambios políticos dieron el poder a, predominantemente, élites negativas hacia la integración regional.

## **¿Puede haber 30 años más de Mercosur?**

Cuando muchas de las organizaciones regionales han desaparecido o se han debilitado gravemente, el Mercosur sigue ahí. Es imposible decir si sobrevivirá, particularmente con las fuerzas políticas negativas sin precedentes (en los tiempos modernos) a la integración regional en los altos mandos brasileños. Sumado a esto, los gobiernos uruguayos desean avanzar con un tratado de libre comercio con China y no es difícil concluir que la existencia del Mercosur está claramente en riesgo. No es nuevo que ha habido gobiernos fuertemente negativos al arancel externo común (la esencia del bloque), como fue el caso del ministro de Economía argentino orientado al libre comercio, Domingo Cavallo (1991-1996). Lo nuevo es que el buque insignia, Brasil, tiene ahora una posición negativa similar, que está relacionada con la integración regional en general. En efecto, es notable que el Mercosur haya mantenido el arancel externo a lo largo de treinta años. También logró expandirse, hacia Venezuela, y hay un proceso en marcha para incluir al Estado Plurinacional de Bolivia. Además, a pesar de todos los obstáculos, también hay una negociación avanzada para un Acuerdo UE-Mercosur, que se convertiría en uno de los acuerdos comerciales más grandes del mundo y uno de los más grandes para la UE con respecto a la población, unos 750 millones de personas.

Un cambio político en los altos mandos del Estado brasileño podría cambiar el rumbo hacia un nuevo impulso a la integración regional. Ese tipo de cambio se dio durante los últimos años en Argentina, México, Perú y Chile. Pero, más allá de olas políticas más y menos comprometidas con la integración en toda la región, lo interesante es

que la integración regional siempre vuelve a la agenda política y a las visiones de líderes políticos influyentes, desde el papa Francisco I hasta líderes militares, representantes empresariales, líderes de movimientos sociales y personalidades culturales. Nuevas matrices de fuerzas toman repetidamente la batuta de la integración. La forma y el alcance geográfico han diferido. Lo que ha permanecido como una constante entre ellos es la búsqueda de autonomía, la necesidad de unirse para compensar la debilidad de ser pequeño o subdesarrollado económicamente. Esta debilidad fue evidente respecto a los imperios europeos, frente a los Estados Unidos, así como actualmente también en relación con la República Popular China.

Lo que también permanece son los obstáculos para profundizar la integración regional en un proceso sostenido y continuo. Todavía no hay respuesta sobre cómo hacerlo sin un gran poder que actúe como promotor a largo plazo. Tampoco sobre cómo tener éxito con la integración sin tener una economía avanzada con su comercio en los segmentos más avanzados de las cadenas de suministro globales. Pero lo más difícil es cómo hacerlo por medios pacíficos y manteniendo las instituciones democráticas. El Mercosur, como la integración latinoamericana y sudamericana en general, enfrenta muchos desafíos y tiene que recorrer un camino difícil y único. Sin embargo, haber sobrevivido treinta años hace del Mercosur, sin duda, una experiencia única en la historia de la integración latinoamericana.



## Bibliografía

- BRICEÑO-RUIZ, J., y RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. (2021). *Regionalism in Latin America: Agents, Systems and Resilience*. Londres: Routledge.
- DE LOMBAERDE, P., y SCHULZ, M. (eds.) (2009). *EU and World Regionalism, The Makability of Regions in the 21st Century*. The International Political Economy of New Regionalisms Series. Londres: Ashgate.
- GARDINI, G. L. (2010). *The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America*. Nueva York: Springer Publishing
- KJELLÉN, R. (1916). *Staten som Lifsform. Politiska Handböcker III*. Estocolmo: Hugo Gebers Förlag.
- KJELLÉN, R. (1913). *Stormakterna. Konturer Kring Samtidens Storpolitik, Tredje delen*. Estocolmo: Hugo Gebers Förlag.
- METHOL FERRÉ, A. (2013). *Los Estados continentales y el Mercosur*. Montevideo: Hum.
- METHOL FERRÉ, A. (1984). ¿Por qué geopolítica? *Nexo*, I(3), 4.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. (2014). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RATZEL, F. (1969). The Laws of the Spatial Growth of States. En R. E. KASPERSON y J. V. MINGHI, *The Structure of Political Geography* (pp. 17-28). Chicago: Aldine Publishing Company.
- TUNANDER, O. (2008). Geopolitics of the North: “Geopolitik” of the Weak: A Post-Cold War Return to Rudolf Kjellén. *Cooperation and Conflict*, 43(2), 164-184.
- WEIFFEN, B., WEHNER, L., y NOLTE, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389. doi: 10.1177/2233865913503466



# Treinta años de Mercosur: entre flujos declinantes y reglas deficientes

**ANDRÉS MALAMUD**

En Europa, dos tercios del comercio exterior lo realizan sus Estados entre sí y un tercio con el resto del mundo. El principal socio comercial de un país europeo promedio es otro país europeo, el segundo y el tercero también (con la excepción reciente de Alemania, que transformó a China en su principal socio comercial). En el Mercosur estamos por debajo del 10%. Es decir, más del 90% de nuestro comercio va al resto del mundo. El principal socio comercial de Brasil es China. El principal socio comercial de Uruguay es China. Y el principal socio comercial de Argentina pasó a ser China. Así que nuestra región está siete veces menos integrada que Europa. Hablo apenas de un aspecto, el comercio.

Voy a sugerir que, para pensar en una comunidad cualquiera, política o económica, tenemos que reflexionar sobre dos dimensiones: los flujos y las reglas. Los flujos son aquello que circula: a nivel social, por ejemplo, turistas; a nivel económico, por ejemplo, comercio. Las reglas son las normas que creamos para administrar estos flujos. Si no hay flujos, no tiene sentido que haya reglas. No tiene sentido crear una comunidad entre personas que no interactúan. La pregunta es: ¿cuánto Mercosur es necesario para el poquísimísimo flujo que tenemos entre nosotros? Ahora pensemos hace treinta años: ¿qué flujos teníamos y qué flujos queríamos evitar? Queríamos evitar dictaduras, queríamos evitar un nuevo Plan Cóndor, que fue ese flujo de información y acuerdo de reglas entre gobiernos dictatoriales. Y queríamos pesar un poquito más en el mundo, abrir nuestras economías, garantizar nuestras democracias y prevenir los conflictos. Entonces, el Mercosur es originalmente la reorientación de compra brasileña de trigo y petróleo desde Irán y otros países hacia Argentina. A cambio, Argentina apoyaría la proyección internacional de Brasil.

El flujo de trigo y petróleo estaba dentro del Mercosur. Treinta años después, ¿cuáles son nuestros flujos?, ¿qué intercambiamos entre nosotros? Turistas, claro, porque Brasil no tiene nieve y vienen a Bariloche, y nosotros tenemos playas frías y entonces vamos a Buzios. Pero, sobre todo, autopartes y droga: esos son los flujos del Mercosur. Y fíjense que, por un lado, las autopartes están fuera del Mercosur, porque es comercio bilateral administrado. No hace falta Mercosur para los acuerdos de autopartes entre Argentina y Brasil. Y, por otro lado, la droga está por fuera de los tratados, está por fuera de las reglas, justamente es el intercambio menos administrado por los Estados. La droga es lo que explica que Uruguay tenga el doble de homicidios per cápita que Argentina, que Rosario sea la ciudad argentina más violenta. ¿Qué tiene Rosario? Puerto. Por ahí circula el flujo de drogas de Paraguay y Brasil para África y para Europa. Ni hablar del Primer Comando de la Capital, el Comando Rojo y otros grupos criminales de Brasil. Estos flujos son los que nos unen en el Cono Sur: las drogas y los autos. Es decir, del Mercosur de reglas hay muy poco.

Voy a proponer ahora seis razones por las que los Estados deciden practicar la integración, para ver cuáles de esas seis razones están presentes en nuestro querido bloque. De las seis, tres son internacionales (se aplican en las relaciones entre Estados) y tres son domésticas (los gobernantes hacen integración porque cumplen objetivos políticos puertas adentro).

Vamos de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro. Esto lo pensamos con Dante Sica (Sica y Malamud, 2021).

La primera razón es la escala. Con integración hay economía de escala. Cuando tenemos un mercado más grande, pagamos menos por el costo de cada unidad producida. La Unión Europea es eso: la construcción en un gigante mercado común. En el Mercosur, el mercado común es mucho menos relevante, porque producimos lo mismo, o sea que no nos lo vendemos entre nosotros, sino afuera del bloque. El mercado interno sirve muy poco. El proyecto de la CEPAL se agotó. La CEPAL decía: como los mercados domésticos son chicos, vamos a crear un gran mercado regional. Tengo la mala noticia, que todos ustedes

conocen, de que no existen mercados regionales de escala y calidad. Lo que existe es lo que les conté antes: comercio administrado de autopartes y desregulado de droga. Ahora, no pensemos que esto es por el *Mercosur fenicio* y que otros bloques lo hacen mejor. La Alianza del Pacífico tiene 1% del comercio interior y 99% con el resto del mundo, y ningún bloque latinoamericano alcanza el 20% del comercio intrarregional. No es un problema del Mercosur. Es el problema de ser una región subdesarrollada con economías no complementarias.

La segunda razón para hacer integración es la escala, pero no defensiva (como fortaleza o mercado) sino ofensiva (como trampolín o plataforma de lanzamiento). Si somos más grandes, de afuera nos ven, nos prestan atención y quieren hacer acuerdos con nosotros. Para esto es que hacen integración o buscan la integración los países subdesarrollados. En el norte, la integración construye escala de mercado; en el sur no, porque no comerciamos entre nosotros. Entonces, se busca la escala de plataforma. Es lo que busca Uruguay, este gobierno del Uruguay; es lo que busca y no encuentra, y por eso quiere ir solo (se va a discutir en otra sesión del simposio: la flexibilización del Mercosur en parte tiene que ver con cambiar, de la escala que mira adentro a la escala que mira afuera).

La tercera razón es la reputación. Nuestros países no tienen una gran reputación en el exterior. Les voy a decir más; en este momento, Argentina es bien vista en Europa y en Estados Unidos gracias al presidente brasileño Jair Bolsonaro. No es algo bien que hicimos en Argentina. Se lo debemos al presidente de nuestro querido país hermano. La situación argentina es esta: 50% de inflación, sin crédito internacional. Sin embargo, está bien vista por comparación, imagínense. O sea que el *nation branding*, el marketing del Mercosur, algo puede servir, pero si sirve es porque los países solos somos peores que todos juntos. El Mercosur tapa un poco las desgracias individuales. La Alianza del Pacífico es puramente eso. No es mercado interno y no es plataforma, porque cada miembro firma acuerdos por su parte (por ejemplo, Colombia no está en el Acuerdo Transpacífico y el bloque no tiene arancel externo común). Están por la reputación. Es plantar la

bandera, diciendo «somos liberales, estamos abiertos, comerciamos con todo lo que se mueve». ¿Qué dice la bandera del Mercosur? No sé, están las estrellitas, la Cruz del Sur, pero si dijera algo, diría «estamos cerrados al intercambio, no se preocupen por nosotros, déjenos solos con nuestros problemas».

¿Y las tres razones domésticas por las cuales los gobiernos buscan la integración?

La primera es atarse al mástil, comprar estabilidad. Nuestros países son volátiles. Cuando se habla de la moneda común del Mercosur, ¿qué es la moneda común europea, el euro? Es el marco alemán disfrazado, cambiado de nombre: juntaron a todas las monedas en una cesta común donde el marco definía el rango de variación. ¿Cuál sería nuestro marco? ¿Quién quiere atarse a qué moneda en América del Sur? El presupuesto del Mercosur está hecho en dólares. Todos los acuerdos que se firman entre nosotros están expresados en dólares. Porque no hay una moneda de referencia. Y, sin embargo, como estudió Julieta Zelicovich (2020), el arancel externo común ha sido un ancla estabilizadora a pesar de todas sus perforaciones. Nuestros países volátiles e inconfiables encontraron un numerito que no cambió. Está recontra perforado, violado, le hacemos de todo, ponemos trabas no arancelarias y, sin embargo, es un numerito que permanece (aunque estamos en lucha por eso, también se hablará en el panel sobre flexibilización). Uno mira el Mercosur y hay un número que no cambia. Si a alguien le interesa la estabilidad, ahí está. Otro puede alegar que «es estancamiento, es la paz de los cementerios». «Estamos atados al mástil. Si el barco se hunde, mejor sería desatarse», diría el presidente uruguayo Luis Lacalle Pou.

Segunda razón doméstica: es escudo. Por supuesto que el Mercosur sirvió. El Mercosur cumplió su función, sus funciones. Contribuyó a estabilizar las democracias, porque desactivando conflictos con los vecinos, permitió reducir los presupuestos militares. Desactivó completamente las hipótesis de conflicto. Es impensable la guerra entre nosotros (es más, estamos a punto de invadir Uruguay con nuestros ricos, pero no les cobren impuestos porque se van). Y, por supuesto, facilitó las reformas económicas de los noventa. Eso fue

atarse al mástil a nivel nacional con la organización regional. Sí, pero es función cumplida. Porque si ahora Bolsonaro da un golpe de Estado, no veo qué podría hacer el Mercosur para evitarlo. Esto no es culpa del Mercosur. Pasa así en todos los lados, fue estudiado por Closa y Palestini (2018): las cláusulas democráticas sirven para someter a los pequeños, no a los grandes. Y Paraguay sufrió esa asimetría —o se benefició de ella, depende de cómo se lo mire—.

Finalmente, la tercera razón doméstica es actuar como cebo, señuelo, atractivo. Los latinoamericanos gustamos de querernos, gustamos de gustar mucho uno del otro. Es simpático hablar de identidad latinoamericana, es simpático hablar de integración regional. No tiene costos de audiencia: defender la integración cae bien. Ahora, hacerla tiene costos económicos. Hablar de integración es racional, porque a la gente le gusta. Hacer la integración no parece ser racional, porque la economía no lo precisa. De lo que se trataría es de despenalizar y regular la droga a nivel regional. Esto sería un avance astronómico, pero no se habla de esto. No se habla de regular el narcotráfico. Esta sería la revolución del Mercosur. Y si hay alguien que marca el camino en esto es Uruguay. Fíjense, tenemos un país en América Latina que hizo lo que hay que hacer (legalizar el *cannabis*), que es sancionado por eso y es aislado por el resto de los compañeros, que está cada uno dejando que la droga financie a su policía y, cada vez más, a su política.

Para finalizar, ¿qué va a pasar? Probablemente nada. Porque cuando un país evalúa costos y beneficios de una organización, evalúa también el costo del cambio. Si uno no está integrado, entrar tiene costos, más allá de los beneficios una vez que esté adentro. Y si está integrado es lo mismo: a lo mejor estar en el Mercosur impone un costo y estando fuera tendré un beneficio, pero la diferencia entre ese costo y ese beneficio es mínima, y salir tiene costos mayores. Me conviene quedarme y no pagar el gran costo de salida, aunque pierda el pequeño beneficio de estar afuera.

Por lo tanto, mi pronóstico es que las cosas van a seguir como están en el corto plazo. A largo plazo, para que el Mercosur funcione, algo habría que cambiar. Ustedes decidan qué. Pero si la integración es como

una bicicleta –y esto es lo que descubrimos viendo el caso europeo–, si uno se queda quieto se cae. Si estamos quietos y no nos caemos es porque somos un triciclo y, por lo tanto, no hicimos integración.

## Referencias bibliográficas

- CLOSA, C., y PALESTINI, S. (2018). Tutelage and Regime Survival in Regional Organizations' Democracy Protection: The Case of Mercosur and UNASUR. *World Politics*, 70(3), 443-476. doi:10.1017/S0043887118000035
- SICA, D., y MALAMUD, A. (2021, marzo 25). El Mercosur se hunde en la irrelevancia. *La Nación* (Buenos Aires). <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021>
- ZELICOVICH, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates*, 40, Supl. 1, 419-427. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/518>



# La supervivencia del Mercosur: entre la aberración institucional y el regionalismo populista

**DIEGO HERNÁNDEZ NILSON**

## Introducción

El Mercosur cumplió treinta años de existencia problemática, constante o periódicamente sujeta a críticas, relanzamientos y mutaciones; ampliaciones y reducciones; derroteros, derivas y estancamientos; e incluso diagnósticos terminales, sentencias de muerte y resurrecciones. Este trabajo se enfoca en abordar la supervivencia del bloque, dato básico e incontestable de dicha existencia. De esta forma, el aniversario supone una ocasión para intentar comprender qué prácticas de integración persisten en su devenir histórico y constituyen la naturaleza esencial del fenómeno.

Para avanzar en este breve ensayo interpretativo, se propone relacionar dos ideas que he trabajado en los últimos años. Por un lado, la caracterización que he propuesto junto con Gerardo Caetano (Caetano y Hernández Nilson, 2021) de un Mercosur definido por dos rasgos identitarios que se mantienen durante todo el proceso: i) la distancia crítica entre el proyecto acordado y la realidad de la integración; y ii) la solución política de esta distancia, a través de la renegociación, la pragmática, la ambigüedad y la retórica. A lo largo de estos treinta años, estas marcas asumen diversas expresiones, pero siempre se mantienen en estrecho vínculo, como dos caras de la misma moneda, explicando muchas de las dificultades del bloque, pero — postulamos — quizás también su capacidad de supervivencia.

Por otro lado, la interpretación propuesta ensaya la aplicación al caso del Mercosur de la conceptualización del regionalismo

latinoamericano como un tipo de *regionalismo populista* (Hernández Nilson, 2019; 2020). Si bien la categoría populismo habitualmente se concibe para el ámbito doméstico, es interesante concebir cómo sería una política regional populista. Más aún, hay una serie de elementos que fundamentan su pertinencia para comprender el regionalismo latinoamericano. En primer lugar, los gobiernos populistas han sido históricamente impulsores de la integración regional: desde el ensayo de un nuevo ABC en la década de 1950 y el lanzamiento de la ALALC en 1960, pasando por la suscripción del Mercosur y el relanzamiento del Pacto Andino en los ochenta, hasta llegar al denominado regionalismo posliberal (Sanahuja, 2010) o poshegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012). Al menos desde mediados del siglo XX, la denominada *resiliencia* del regionalismo latinoamericano (Briceño y Rivarola, 2013) está sustentada en la persistencia de los movimientos políticos populistas. En segundo lugar, muchos de los autores de referencia en temas de integración y regionalismo (como Juan Carlos Puig, Hélio Jaguaribe, Alberto Methol Ferré y Aldo Ferrer), están muy influenciados por las experiencias nacional-populares del Cono Sur.<sup>9</sup>

Sobre este marco, combinación de estas dos ideas en la interpretación de la trayectoria histórica del Mercosur visa a comprender el proceso integrador como un híbrido resultante de la articulación a través de una práctica política populista de opciones que *a priori* resultan lógicamente inconmensurables: reformas estructurales y proteccionismo (sobre todo de sectores industriales y públicos); unión aduanera (con sus lógicos requerimientos de supranacionalidad) y organización institucional intergubernamental (incluso interpresidencial); búsqueda de una economía de escala y salvaguarda del desarrollo nacional autocentrado; y, finalmente, utopía *patriagrandista* y primacía del interés nacional.

La condensación en un mismo proceso de integración de estas expectativas heterogéneas (cuya articulación en un único modelo de desarrollo puro y teóricamente coherente parece imposible), permite comprender tanto las dificultades para avanzar en el proceso de

---

9 Hay aquí una relación recíproca: Ernesto Laclau, principal teórico del populismo, era un gran defensor del Mercosur, incluso antes de su asociación con el regionalismo poshegemónico.

integración como también la supervivencia de este. En otros términos, esta política populista explicaría varios problemas del bloque, pero también la capacidad de mantener el compromiso sostenido de todos sus Estados fundadores, incluyendo muchos de los sectores políticos, económicos y sociales más importantes de estos países. Periódicamente, algún líder o sector reclama, pero lo cierto es que nadie se va.

## **El hiato constitutivo y su solución política**

En el citado artículo «30 años del Mercosur: canon regionalista» (Caetano y Hernández Nilson, 2021), se propone un recorrido genealógico a través de la *literatura de aniversario* que fue publicada en cada nuevo lustro que cumplió el bloque, analizando las interpretaciones que surgieron en cada momento sobre su naturaleza, sus problemas y sus desafíos. A partir de esta revisión, el texto destaca las dos regularidades antes mencionadas, que son persistentemente observadas por los diferentes autores que analizaron cada uno de estos aniversarios (a pesar de sus diferencias teóricas y políticas), que son propuestas en el artículo como elementos definitorios de la identidad del Mercosur.

Por un lado, la literatura identifica una distancia persistente entre el proyecto de integración (definido por el acta fundacional, los protocolos posteriores, la normativa aprobada, las instituciones creadas y los acuerdos sobre agendas de convergencia arancelaria, desgravación progresiva y negociaciones externas); y la realidad de la integración (el comercio efectivo y sus obstáculos, la incapacidad de avanzar en la agenda externa, el desconocimiento de resoluciones y la demora en su internalización, las dificultades de implementar las instituciones acordadas y su periódico abandono).

En 2019, Detlef Nolte presentaba un Mercosur «caracterizado a lo largo del tiempo por incumplir los objetivos y las decisiones pactadas» (2019, p. 141); en 2016 Gerardo Caetano lamentaba que «el incumplimiento volvió a constituirse en la pauta predominante

en el funcionamiento del Mercosur» (2016, p. 43); en ocasión del vigésimo aniversario, Andrés Malamud reconoció que «pasadas dos décadas del plazo estipulado, el bloque no funciona siquiera como unión aduanera [...]. Pero calificar al proyecto como un fracaso sería exagerar la importancia del papel firmado» (2013, p. 280); en 2006 Aldo Ferrer daba cuenta de este hiato al diferenciar el «Mercosur ideal» y el «Mercosur posible» (2007); por fin, en 2001, Alcides Costa Vaz señalaba «una discordancia significativa entre las agendas doméstica y externa del Mercosur, así como entre estas agendas y el objetivo formal del Tratado de Asunción» (2001, p. 49).

Estas observaciones sucesivas tienen como antecedente inicial una temprana advertencia de Félix Pena respecto a «no alterar el derecho ya adquirido al acceso irrestricto a los respectivos mercados [...]. No respetar este límite sería introducir una falla estructural grave en el edificio del Mercosur» (Pena, 1995, s. p.). Efectivamente, varios de los trabajos citados señalan que esta distancia entre proyecto y realidad deriva de un *pecado original* consistente en acordar un proyecto con fines muy ambiciosos, sin prever instrumentos político-institucionales adecuados para su consecución.

Por otro lado, la literatura explica que esta distancia es salvada mediante prácticas políticas como la administración pragmática de los problemas, soluciones *ad hoc*, medidas compensatorias, renegociación de decisiones incumplidas, reforzamiento de la retórica integracionista a través de elementos simbólicos e identitarios, ampliación de funciones y áreas de actividad, inflación institucional (frecuentemente asociada al punto anterior), y, por último, en clave refundacional, periódicos relanzamientos del bloque y de su agenda externa.

En relación con la solución política de esta brecha, en 1996 Mónica Hirst observaba que el modelo decisorio intergubernamental refleja la primacía política de la salvaguarda de los intereses nacionales (1996, p. 231); en esa misma línea, al cumplirse una década del bloque, Costa Vaz señalaba la preponderancia de una «perspectiva pragmática de la conveniencia de seguir administrando las relaciones comerciales» (2001, p. 49); mientras que en 2011 Malamud constaba un «aumento

de la retórica integracionista» que intentaba disimular «un proceso de degradación operativa» (Malamud, 2011, p. 236); y, en 2016, Caetano asociaba la inflación institucional a una estrategia de «fuga hacia adelante» frente a la acumulación de problemas no resueltos.

Bouzas caracteriza la combinación de estos dos elementos, señalando una «brecha de implementación» entre los acuerdos y su aplicación práctica, a la que asocia un «sesgo de politización» en el avance del proceso integracionista (Bouzas, 2001). La dinámica generada por la combinación de estos dos elementos ha llevado al extremo de definir críticamente la distancia entre el discurso de los líderes políticos y la realidad del Mercosur como un tipo de «disonancia cognitiva» (Malamud, 2005, p. 422), así como a señalar una «dimensión monstruosa» en la eterna incompletitud del proceso de integración (Natanson, 2017, s. p.). Frente a estos extremos, una interpretación alternativa o complementaria: «¿No será la capacidad del Mercosur para gestionar políticamente ese hiato lo que finalmente explica su supervivencia durante estos treinta años?» (Caetano y Hernández Nilson, 2021, p. 23).

## **La incompletitud como articulación de inconmensurables**

Como vía posible para explorar una respuesta a esta pregunta propongo ensayar una comprensión populista del Mercosur, sustentada en la teoría populista de Ernesto Laclau (2010). Un punto de partida para ello puede ser el paralelismo entre las críticas al Mercosur y al populismo entre determinadas perspectivas académicas. Las citadas nociones de *disonancia cognitiva* y *dimensión monstruosa* tienen un notorio aire de familia con interpretaciones tradicionales del populismo como una «sugestión de las masas» o un «fenómeno político aberrante» (Laclau, 2010, p. 35).

Ambas aproximaciones se basan en la desdeñosa deslegitimación de los fenómenos en cuestión, relegándolos tautológicamente al campo de

la irracionalidad, por ejemplo, asumiendo limitaciones psicológicas de los actores involucrados. Esto puede responder a que las herramientas teórico-conceptuales utilizadas no permiten abordarlos. Un ejemplo de este movimiento es la sustitución de la caracterización positiva del fenómeno por su caracterización negativa, ya no a través de los atributos que presenta, sino de la ausencia de aquellos previstos por la teoría.<sup>10</sup>

Cuando se define al Mercosur como un proceso incompleto, inconcluso, cuyo hiato constitutivo entre proyecto y realidad es constantemente solucionado mediante la retórica política, debe considerarse nuevamente la naturaleza del populismo, así como su peso histórico en la racionalidad política latinoamericana. Al respecto, dice Laclau:

¿Qué ocurre si el campo de la lógica fracasa en su constitución como un orden cerrado y se necesitan mecanismos retóricos para lograr ese cierre? En ese caso, los mismos mecanismos retóricos [...] se convierten en instrumentos de una racionalidad social ampliada. (Laclau, 2010, p. 26)

Esta incompletitud en relación con los modelos lógicos está presente en la política populista de los gobiernos de Carlos Saúl Menem en Argentina y Fernando Collor de Melo en Brasil. Por ejemplo, el proceso aperturista argentino ha sido caracterizado de esta forma:

Nos parece más adecuado caracterizar lo ocurrido como una liberalización contradictoria, que abrió en algunos rubros la economía interna a la competencia de importaciones, pero mantuvo las regulaciones proteccionistas y privilegios en otros, que no dejó de fijar estatalmente la cotización de la moneda extranjera o que convirtió en monopolios privados a varias de las más importantes empresas públicas. (Sicardo, 1995, pp. 144-145)

---

10 Aquí cabe una mención a las consabidas críticas del peso del eurocentrismo en las visiones teóricas predominantes acerca de la integración (n = 1, etc.) y el populismo, y su incapacidad para aprehender conceptualmente formas híbridas de fenómenos definidos para el ámbito europeo. Sin embargo, ahondar en este aspecto supera las posibilidades del texto.

Estamisma dinámica explica la naturaleza incompleta o contradictoria del Mercosur, como resultado de la articulación de expectativas y demandas heterogéneas y lógicamente inconmensurables, según fue adelantado en la introducción.

Retomando la idea de un *pecado original*, y en el contexto de obligado optimismo de la salida de los procesos dictatoriales del Cono Sur y reintegración al sistema internacional, se observa que:

La adopción de formatos de mercado común y unión aduanera para el Mercosur parece responder a una combinación particular: el lanzamiento del bloque estuvo enmarcado por el impulso a programas de reforma estructural, que buscaban fomentar la apertura a través de la integración regional (Bouzas, 2011). La opción por aquellos esquemas de integración [en particular, la unión aduanera] fue, al mismo tiempo, la salvaguarda encontrada por los países para no renunciar a las herramientas políticas para un desarrollo nacional autocentrado (Ferrer, 1996). (Caetano y Hernández Nilson, 2021, pp. 23-24)

Parafraseando libremente a Laclau, podríamos decir que el Mercosur actúa como un *significante vacío* que permite suturar la inconmensurabilidad lógica entre las exigencias de liberalización y apertura, y la protección estatal a determinados sectores. Esta inconmensurabilidad definió desde la *edad de oro* del populismo latinoamericano una fractura estructural en el espacio social regional, que estuvo en la base de muchas de las tensiones sociales que desembocaron en el periodo de dictaduras cívico-militares, del que recién se estaba saliendo en la década de 1990 y en cuya superación el Mercosur tuvo un rol destacado (Gardini, 2010; Malamud, 2013).

## Conclusiones

De esta forma, la definición del Mercosur por la distancia entre proyecto y realidad de la integración, y su solución político-discursiva, son interpretadas como dinámicas características de una política populista. Esta política de integración populista permite reconceptualizar para el caso latinoamericano la interpretación que Björn Hettne (1999) propone del impulso regionalista de la segunda mitad del siglo xx, entendiéndolo como una suerte de *segunda gran transformación* que amplía a una escala regional «la gran transformación» teorizada por Polanyi (1992) para el nivel doméstico.<sup>11</sup> El proceso de integración europeo, entendido como segunda gran transformación, extiende al ámbito regional muchas de las características de la política socialdemócrata que surgieron en el espacio doméstico durante la *primera gran transformación*, en su esfuerzo por amortiguar los efectos negativos de la expansión capitalista y mantener determinado mínimo de control político asociado al libre mercado. Análogamente, para el caso latinoamericano, se postula que las oleadas regionalistas de la segunda mitad del siglo xx serían ensayos de ampliar al ámbito regional la protección estatal que los gobiernos populistas habían promovido en varios países luego de la crisis de 1929 (durante la denominada *edad de oro* del populismo latinoamericano), a través de políticas de desarrollo (industrialización por sustitución de importaciones y planificación estatal) y de ampliación de derechos y servicios entre los sectores populares.

Vale aclarar que esta interpretación no pretende reivindicar una política de integración populista como deseable (ni tampoco lo contrario). Pues, como se ha explicado, el trabajo adopta una perspectiva interpretativa que elude deliberadamente aproximaciones prescriptivas o normativas. En este sentido, tal vez el elemento propositivo que podría arriesgarse es una invitación a dejar de insistir en explicaciones sobre por qué la integración latinoamericana no funciona, o ensayos

---

11 Polanyi define esta gran transformación como un *doble movimiento* que se da en la primera mitad del siglo xx: por un lado, hay una consolidación de un mercado capitalista mundial altamente internacionalizado; pero, por otro lado, como reacción a éste surgen nuevas formas de protección estatal de las sociedades frente al capital. Este doble movimiento está en el origen de fenómenos como el Estado de bienestar y la socialdemocracia.



sobre cómo debería funcionar. Si en Latinoamérica prácticamente no funciona ninguna institución política moderna occidental (dígase democracia procedimental, Estado de derecho, economía de mercado o derechos humanos), ¿por qué la integración debería hacerlo? Quizás pueda aprenderse y aportarse mucho más intentando comprender su imperfecta naturaleza.

## Bibliografía

- BOUZAS, R. (2011). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En G. CAETANO (coord.), *Mercosur 20 años* (pp. 75-88). Montevideo: CEFIR.
- BOUZAS, R. (2001). El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà vu? *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 41(162), 179-200. Buenos Aires, IDES.
- BRICEÑO-RUIZ, J., RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. (eds.). (2013). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and autonomy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CAETANO, G. (2016). ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur?: contextos y desafíos de la encrucijada actual, *Relaciones Internacionales*, 30, 27-50.
- CAETANO, G., y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2021). Treinta años del Mercosur: canon regionalista. *Cuadernos Americanos*, 2(176), 15-41.
- COSTA VAZ, A. (2001). Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(1), 43-54. Brasília, UNB.
- FERRER, A. (2007). El éxito del Mercosur posible. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(1), 147-156. San Pablo, CEP-ND.
- FERRER, A. (1996). Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35(140), 563-583. Buenos Aires, IDES.
- GARDINI, G. C. (2010). *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*. Basingstoke/Nueva York: Palgrave Macmillan
- HERNÁNDEZ NILSON, D. (2020). La experiencia nacional-popular en el pensamiento de Alberto Methol Ferré sobre la integración regional latinoamericana. *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 49(1).

- HERNÁNDEZ NILSON, D. (2019). De lo nacional-popular al esbozo de un regionalismo populista. En G. CAETANO, D. HERNÁNDEZ NILSON, *Alberto Methol Ferré: reflexiones sobre geopolítica y la región* (pp. 194-210). Montevideo: Planeta.
- HETTNE, B. (1999). Globalization and the new regionalism: the second great transformation//Globalism and the new regionalism. En: B. HETTNE, A. INOTAI y O. SUNKEL (eds.). *Globalism and the new regionalism* (pp. 1-24). Londres: Macmillan.
- HIRST, M. (2013). La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Estudios Avanzados*, 10(27) (mayo-agosto de 1996), pp. 217-250. San Pablo.
- LACLAU, E. (2010). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- MALAMUD, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), 275-282. Buenos Aires.
- MALAMUD, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2) 219-249. CISAN-UNAM.
- MALAMUD, A. (2005). Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. *The Cambridge Review of International Affairs*, 18(3) 421-436.
- NATANSON, J. (2017, febrero). La integración es un elefante blanco. *Le Monde Diplomatique* (París), 212.
- NOLTE, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156.
- PEÑA, F. (1995, agosto 1). Los límites de la flexibilidad. *La Nación* (Buenos Aires). <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1995-08-01-limites-flexibilidad>.
- POLANYI, K. (1992). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- SANAHUJA, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. CIENFUEGOS, J. A. SANAHUJA (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-136). Madrid: Fundación CIDOB.
- SICARDO, R. (1995). Poder político, liberalismo económico y sectores populares. En A. BORÓN et al. (1995), *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina* (pp. 119-155). Buenos Aires: El cielo por asalto.

The background of the page is filled with a dense pattern of thin, light gray wavy lines that flow horizontally across the frame, creating a sense of movement and fluidity.

# **Flexibilización**



# Relatoría de la sección sobre flexibilización

**NICOLÁS POSE**

## Introducción

Esta relatoría refleja algunas de las principales discusiones desarrolladas en la jornada del día 2 del simposio «Mercosur 30 años», dedicada a la flexibilización del Mercosur. Como elemento contextual de relevancia, cabe destacar que estuvo precedida por el anuncio del gobierno uruguayo, la noche anterior al evento, de que tras el visto bueno de China comenzaría a desarrollar estudios de factibilidad de cara a negociar un acuerdo de comercio preferencial bilateral con este país asiático. La jornada consistió de una conferencia inicial dictada por José Briceño Ruiz, seguida de los comentarios de Juliana Peixoto, y de una mesa redonda posterior integrada por los siguientes panelistas: Viviana Barreto, Ignacio Bartesaghi, Wilson Fernández, Camilo López y Emanuel Porcelli.

## **Conferencia: «La flexibilización del Mercosur».** **José Briceño Ruiz**

Briceño comenzó su disertación destacando que el planteo de la flexibilización no es algo nuevo en el Mercosur, sino que existen varios antecedentes al respecto, usualmente liderados por Uruguay como respuesta de insatisfacción ante el unilateralismo o bilateralismo de los países más grandes del bloque, Argentina y Brasil. Además, destacó que este planteo atraviesa a todo el sistema político uruguayo, en tanto ha sido levantado por gobiernos colorados, frentistas y nacionalistas. Bajo este impulso de Uruguay, destacó que el tema flexibilización se ha convertido en el centro de los intercambios del 30.º aniversario del

Mercosur. Esto lo llevó a plantear dos preguntas, que fueron el centro de su disertación: 1. ¿Qué supone flexibilizar el Mercosur?; 2. ¿Es la flexibilización la necesidad más imperiosa del Mercosur?

Respecto a la primera pregunta, el disertante se enfocó en dos dimensiones: la reforma del arancel externo común (AEC) y la posibilidad de negociar de forma unilateral acuerdos comerciales con terceros. Sobre el AEC, destacó que es un debate alentado por el hecho de que el promedio arancelario del bloque, del 12%, duplica el promedio mundial, lo que vuelve al Mercosur un bloque relativamente cerrado. Como consecuencia, acordó con los planteos que sugieren una rebaja, aunque sugirió que esto debe hacerse con realismo, prestando atención especialmente al hecho de que otros países y bloques protegen a sus economías no predominantemente con aranceles sino con barreras no arancelarias.

Sobre la necesidad de negociar acuerdos con terceros, destacó que los argumentos favorables a la vía unilateral sostienen que el mundo va en esa dirección, y que los países del bloque que desean avanzar no pueden quedar atados a las sensibilidades de otros miembros. El disertante concuerda con que Europa, Asia y África han dado pasos efectivamente en esta dirección, lo que justificaría este planteo, aunque matiza que Estados Unidos, desde 2016, exhibe un comportamiento algo distinto. Finalmente, registró el principal argumento contrario a esta vía, que lo caracterizó como de naturaleza jurídica, por la violación del Tratado de Asunción que implicaría, y sostuvo su validez ante quienes contraponen que las reglas en el Mercosur registran un escaso cumplimiento por parte de sus miembros, en tanto eso supone deslegitimar la propia existencia y relevancia del bloque.

En cuanto a la segunda pregunta, Briceño sostuvo que, a pesar de la importancia del tema flexibilización, el hecho de que haya acaparado la atención en el 30.º aniversario ha supuesto una oportunidad perdida para el tratamiento de otros temas relevantes. En este sentido, destacó una lista de asuntos que constituyen una suerte de agenda permanente, cuya resolución permitiría una mayor potenciación del Mercosur: el perfeccionamiento de la zona de libre

comercio intrarregional, el tratamiento de las asimetrías productivas y la falta de institucionalización. En ausencia de respuestas a estos temas, el disertante teme que tratar de forma exclusiva la cuestión de la flexibilización sea una especie de *fuga hacia adelante*, sin resolver los problemas centrales del bloque. Como consecuencia, resaltó la necesidad de definir hacia dónde quiere ir el Mercosur.

Como reflexión final, Briceño sostuvo que el Mercosur mantiene relevancia y que, para aprovechar todo su potencial, efectivamente precisa sincerarse, actualizarse. Para esto, destacó la necesidad de incluir a todos los actores políticos y sociales en los procesos de reforma. Reconoció que la demanda de Uruguay es legítima, aunque discrepó con el procedimiento utilizado, así como la centralidad otorgada al asunto. Pues, en su visión, aunque la flexibilización pueda resolver una demanda puntual de Uruguay, no tendría la capacidad de solventar los principales problemas del Mercosur. Por ende, como recomendación, planteó la necesidad de repensar al bloque con pragmatismo y realismo, incorporando la flexibilidad en el sentido de la lógica de ALADI y sin desarrollar medidas que puedan afectar la legitimidad del bloque.

## **Comentarios: Juliana Peixoto**

Las ideas expuestas por Briceño fueron comentadas por Juliana Peixoto. La comentarista enfatizó que el tema de la flexibilización, como propuesta discursiva, esconde o diluye otras cuestiones estructurales que hacen al funcionamiento del Mercosur y a las opciones de sus miembros. En primer lugar, concordó con Briceño en que la propuesta uruguaya ha sido dinamizadora del tema, lo que atribuyó al hecho de pagar los costos de la protección de los socios más grandes sin recibir un adecuado tratamiento de las asimetrías como contrapartida. Esto es parte, en su visión, de un conjunto más amplio de cuestiones estructurales que se repiten desde el Acta de Buenos Aires y que no tienen solución evidente. Entre estas cuestiones, listó la presencia de modelos de desarrollo distintos y de modelos de integración en disputa,

el hecho de que contamos con economías primarizadas, orientadas a terceros mercados y competidoras entre sí, y la expresión resultante de debilidad institucional del bloque.

Peixoto también se adentró en la difícil tarea de caracterizar el escenario actual del comercio internacional y sus tendencias. Al respecto, señaló que el mundo no avanza hacia una mayor liberalización, sino lo contrario, y que la sustitución del NAFTA por el TMEC es prueba de ello. Y, en una línea paralela, caracterizó el escenario político regional y de sus miembros, destacando la gran divergencia existente entre las posiciones de los gobiernos de Argentina y Brasil, lo que no configuraría el momento más propicio para discutir una reorientación general del bloque.

Finalmente, a modo de recomendaciones, realizó propuestas en dos líneas. En primer lugar, rescatar la lógica de flexibilidad propuesta por el PICE, de tipo sectorial, que podría contribuir a la necesaria superación de las asimetrías existentes. En segundo lugar, destacar y potenciar los avances del Mercosur en el plano político y social, pues en tiempos de crisis estos tejidos generados por el bloque en su dimensión social serían claves para sostener el proceso integracionista.

## **Mesa redonda**

Las exposiciones en la mesa redonda discurrieron por distintos carriles, y posibilitaron observar algunos acuerdos y otros contrapuntos. En lo que sigue, se presentan algunos de los principales planteos en torno a tres ejes: causas de la propuesta de flexibilización, significados y consecuencias/implicaciones.

### ***Causas***

Los panelistas coincidieron en que el planteo de flexibilización no es algo nuevo; sin embargo, como destacó Viviana Barreto, la novedad es que Brasil se manifestó por primera vez a favor de forma explícita.



Dicho esto, como señaló Camilo López, esto no significa un consenso al interior de Brasil, pues existen diferencias entre el Ministerio de Economía e Itaramaty, entre los distintos sectores productivos brasileños e incluso divergencias al interior de ellos.

Profundizando en las causas de la propuesta, Barreto recogió los planteos de Tussie en la jornada anterior, quien señaló que el Mercosur no despierta deseos, no genera incentivos, como quedó reflejado en su cumbre celebratoria del 30.º aniversario. Sobre esta base, afirmó que la propuesta uruguaya renuncia a los esfuerzos por despertarlos. De todos modos, si bien reconoció el escaso despliegue de políticas de integración profunda tanto en la primera como en la segunda etapa del Mercosur, la panelista afirmó que dado el enorme desafío que enfrenta el bloque, de salvar a sus miembros del destino manifiesto de una inserción periférica en el mundo, podría considerarse que treinta años no son suficientes para evaluar resultados de modo contundente. En esta misma línea, Emanuel Porcelli indicó que se ha dado muchas veces por muerto al Mercosur, pero que, no obstante, sigue allí. Dicho esto, el panelista también reconoció que en las respuestas a los desafíos del bloque han primado los incentivos coyunturales nacionales, no solo de Uruguay sino de todos los miembros, lo que ha dificultado los avances. Y, además, destacó un factor estructural de fondo, que es la creciente primarización de nuestras economías y la consecuente caída del comercio intrarregional, incentivado por la atracción que ha supuesto la demanda china de *commodities*. En este escenario, la propuesta uruguaya sería una nueva respuesta de carácter nacional a la combinación de elementos coyunturales y estructurales.

Sobre este marco general, Bartesaghi, Fernández y López profundizaron en las causas detrás del planteo de Uruguay. Bartesaghi se enfocó en razones de naturaleza económica y del funcionamiento del bloque. En particular, afirmó que el Mercosur ha dejado de ser un factor dinamizador de la economía uruguaya y que un bloque cerrado como el actual no es compatible con la estructura productiva y exportadora del país. Por tanto, señaló que es necesario procurar acuerdos con países del Asia Pacífico, ya sea de forma unilateral o

regional, pues allí se encuentra la principal demanda de alimentos que produce Uruguay. Este planteo supuso un contrapunto con las visiones de Barreto y Porcelli, quienes plantearon la necesidad de priorizar la construcción de cadenas regionales que eviten una profundización de este tipo de especialización productiva.

Fernández, por su parte, se enfocó en el sistema político uruguayo, a través de un rastreo de los posicionamientos, desde el 2006 hasta la actualidad, de los principales actores de la política nacional al respecto. De este modo, ilustró que la cuestión de la flexibilización es un planteo que atraviesa al sistema político. Y, a su vez, sostuvo que avanzar en esa dirección fue una propuesta electoral de la coalición de gobierno, por lo que existe un compromiso con la ciudadanía de avanzar en esa línea. López coincidió en que la propuesta uruguaya es un mensaje hacia las audiencias domésticas y agregó que los impactos distributivos de un potencial acuerdo con China, en un marco de flexibilización, están en línea con la coalición económica y social que respalda al gobierno. Estos elementos, combinados con la debilidad de Brasil, en un esquema analítico de doble nivel, dan cuenta, según el panelista, de la posición uruguaya.

### *Significados*

¿Qué significa flexibilización? Como en la conferencia, los panelistas se expresaron al respecto, y se pudieron registrar expresiones divergentes. Para Barreto, flexibilización tal como ha sido planteada por Uruguay se asemeja a un escenario de ruptura, en tanto erosiona factores de cohesión del Mercosur como el AEC y la negociación conjunta con terceros. Bartesaghi, por el contrario, defendió la posición de que la flexibilización no implica desintegración, sino que supone reconocer que los objetivos iniciales del Tratado de Asunción fueron excesivamente ambiciosos. En esta línea, profundizó en señalar que ni los instrumentos ni el compromiso de los socios mayores sugieren que se alcanzarán en algún momento, y que por tanto dichos objetivos deben ser ajustados mediante un sinceramiento, que supondría migrar hacia un formato de

zona de libre comercio. Frente a esto, varios panelistas alertaron por el riesgo que supone que el Mercosur siga una suerte similar a la de la CAN, que, tras flexibilizar su unión aduanera para permitir la negociación individual con terceros, ha quedado muy debilitada.

El debate sobre el significado de la flexibilización fue retomado en los comentarios, mediante el planteo de distintas alternativas. Entre ellas, vale retomar lo expuesto de Félix Peña, quien sugirió una propuesta intermedia entre la salida de los miembros insatisfechos del bloque y la modificación del tratado, harto difícil, que denominó como *diplomacia del jeitinho*. Esta consistiría en encontrar huecos que permitan otorgar flexibilidades para negociar con terceros a países pequeños como Uruguay y Paraguay, sin desarmar el compromiso de la negociación conjunta por parte de los más grandes, Argentina y Brasil. Pues, en última instancia, la adopción de esta regla tuvo como origen evitar las *traiciones* entre estos dos países, de cara a preservar la cooperación regional. La discusión de esta alternativa y de otras, su pertinencia temporal dados los desafíos de la coyuntura política brasileña, así como la importancia del Mercosur para la consolidación de la paz, la democracia y la cooperación argentino-brasileña, fue discutida seguidamente por los panelistas.

### *Consecuencias/implicaciones*

¿Qué implica la propuesta uruguaya? ¿Cuál será su impacto sobre Uruguay y el Mercosur? Los panelistas ofrecieron distintas miradas sobre este tercer eje, que se resumen a continuación. Desde el análisis de la política exterior uruguaya, Fernández destacó que Uruguay es un país con escasas capacidades relativas al interior del bloque, por lo que existe incertidumbre respecto al eventual impacto del inicio de negociaciones bilaterales con China. En caso de un veto de los socios, señaló, emergería para la coalición el desafío de qué hacer, tanto en el plano internacional como con respecto a la opinión pública doméstica.

Por su parte, López advirtió por el eventual impacto de represalias de los socios mayores, que podrían causar un efecto negativo en la

economía local. A su vez, profundizando en las eventuales opciones de un escenario negociador unilateral, remarcó que, a diferencia del pasado, la posibilidad de firmar acuerdos con China, Unión Europea y Estados Unidos al mismo tiempo parece no estar disponible, producto de la creciente competencia sistémica entre dichas potencias. Asimismo, López y Barreto coincidieron en subrayar los eventuales impactos distributivos de un acuerdo bilateral con China, que favorecería al sector agroexportador y perjudicaría al industrial. Por tanto, se preguntaron sobre la capacidad y la voluntad gubernamental de compensar a los perdedores. Finalmente, López también advirtió sobre la necesidad de discutir con mayor profundidad lo que implicaría un acuerdo de este tipo para el margen de maniobra de la política exterior uruguaya.

Desde una óptica distinta, Bartesaghi resaltó la urgencia de conseguir condiciones de acceso a mercados similares a las de los competidores uruguayos en terceros mercados, en tanto el mundo continúa la tendencia hacia la proliferación de acuerdos preferenciales. En este sentido, destacó que la propuesta uruguaya moviliza este debate en el Mercosur, por lo que más allá de matices sobre la estrategia adoptada por el gobierno, es bienvenida. Y que no necesariamente implica la ruptura o la salida de Uruguay del Mercosur, un escenario que tampoco ve como positivo. Por el contrario, la concibe como un paso intermedio que puede colaborar en una mejora del funcionamiento del bloque, en tanto implica debatir sobre un punto necesario.

Porcelli y Barreto también abordaron qué implica la propuesta uruguaya para el bloque, coincidiendo en que supone reducir la ambición en términos de la construcción de región. Y si bien ambos reconocieron que las iniciativas del pasado para construir *más musculatura* regional, en palabras de Porcelli, han fracasado, el camino contrario tendría consecuencias negativas sobre las economías y sociedades de los países del bloque. En particular, observaron potenciales impactos negativos en la profundización de la primarización de la estructura productiva, la distribución del ingreso y las perspectivas de desarrollo.

Finalmente, en cuanto a impactos, los panelistas intercambiaron sobre la dimensión institucional. El punto de partida fue una

coincidencia en que la escasa observancia de las normas acordadas ha sido una característica del Mercosur, lo cual ha constituido una debilidad del bloque. Sin embargo, emergieron diferencias a la hora de las recomendaciones frente a dicha situación. Para Bartesaghi, el incumplimiento del Tratado de Asunción por parte de todos los socios justifica poner el debate de flexibilizar las negociaciones con terceros, como lo ha hecho Uruguay. Mientras que para Porcelli, desde una perspectiva constructivista, las normas construyen identidad regional más allá de los incumplimientos, que suceden en todos los bloques regionales, y la propuesta debatida va en sentido contrario. Por tanto, advirtió sobre la necesidad de evitar un desenlace al estilo CAN, especialmente en el desafiante escenario pospandemia.

En síntesis, los panelistas debatieron causas, significados y potenciales consecuencias de una flexibilización del Mercosur, en una coyuntura signada por la propuesta uruguaya de negociar un acuerdo de comercio preferencial bilateral con China. Entre coincidencias y discrepancias sobre diagnósticos y rumbos posibles y deseables, la mesa contribuyó a un entendimiento más informado de los asuntos en juego a partir del análisis de estos fenómenos actuales.



# La flexibilización del Mercosur

## JOSÉ BRICEÑO RUIZ

La denominada flexibilización del Mercosur es uno de los temas más espinosos, difíciles, complicados de este momento en el bloque regional, justo cuando se acaba de anunciar que el presidente Luis Lacalle Pou explora la posibilidad de una negociación de un tratado de libre comercio con China. Entonces, se trata de un asunto muy dinámico. Por ello, se quiere hacer unas reflexiones generales sobre la discusión relativa a la flexibilización y luego discutir cómo una posible flexibilización puede impactar o no en el futuro del Mercosur.

En primer lugar, es necesario presentar un marco general de la discusión. ¿Es la flexibilización, realmente, una nueva discusión, un nuevo tema en la agenda del Mercosur? En trabajo recientemente publicado por Gerardo Caetano (2021), se argumenta que ya desde la primera década del nuevo milenio existía una discusión sobre flexibilización, en particular, debido a las demandas de Uruguay, apoyado por Paraguay, de lograr una habilitación para negociar acuerdos bilaterales de libre comercio. En este sentido, la flexibilización es una suerte de gesta uruguaya. Es un reclamo, que en algunos momentos ha sido acompañado por Paraguay, pero que sale del Uruguay y no es nuevo. La flexibilización es un tema que surge a partir de la primera gran crisis del Mercosur, que tiene lugar entre los años 1998 y 2001, y se vinculó con las consecuencias regionales, en primer lugar, de la devaluación del real en 1999, y luego, del *default* argentino en 2001.

Ambas crisis tuvieron algunas consecuencias significativas para el bloque regional, pues surgieron los primeros reclamos de los países pequeños —países de menor desarrollo económico relativo (PMDER), como se lo llamaba en tiempos de la ALALC y luego en la ALADI—, sobre el impacto de las medidas unilaterales de los países grandes en sus economías, sobre todo, debido a la ausencia de coordinación de políticas económicas.

Este reclamo sobre las deficiencias del Mercosur fue planteado por colorados, frenteamplistas y blancos en Uruguay. El expresidente Jorge Batlle alguna vez planteó la salida de Uruguay del Mercosur (Infobae, 2006); luego, recordemos el intento del presidente Tabaré Vázquez de iniciar algún tipo de relación especial con Estados Unidos, con la meta de negociar un AEC, aunque se llegó a firmar un TIFA, un acuerdo marco sobre comercio e inversiones. Posteriormente, *Pepe Mujica*, siendo ministro de Ganadería, con su particular estilo de decir las cosas, muy claro y directo, señaló que el Mercosur «tal como está hoy en día, no sirve para un carajo» (me tomo la licencia de decirlo así, pero fueron sus propias palabras) (Notimérica, 2006). En el segundo gobierno Tabaré Vázquez y ahora con Lacalle Pou se ha continuado cuestionando al Mercosur. En consecuencia, no es un capricho del actual gobierno uruguayo. Es un reclamo que tiene largo tiempo. Solamente por ese hecho, creo que merece que hagamos una reflexión calmada, una reflexión racional, porque ciertamente hay allí implicaciones serias para el futuro del bloque.

Lo cierto es que, además de no ser una discusión nueva en el bloque, lamentablemente, se convirtió en el centro de los debates durante la celebración de los treinta años del Mercosur. En vez de discutir sobre los problemas estructurales del bloque, en vez de discutir las deudas (como que el Mercosur todavía es una unión aduanera imperfecta), la discusión se ha centrado básicamente en la flexibilización del Mercosur. Esto fue importante en los debates públicos, como el realizado en la celebración de los treinta años del Mercosur, el 26 de marzo de 2021, cuando ocurrió un roce diplomático entre los presidentes de Argentina y Uruguay. Lacalle describió al Mercosur como un lastre y Fernández lo asimiló a barco, y señaló que al que no les gustara ese barco lo podía abandonar. Y todo eso volvió a poner al Mercosur en los programas de televisión, de radio, en la prensa, lo volvió colocar en el primer plano, pero lamentablemente no por sus fortalezas, sino por estar en una situación cada vez más compleja de división y enfrentamiento entre los socios.



Ahora bien, en primer lugar, tenemos que tratar de entender en este debate qué se entiende por flexibilización. ¿Qué es flexibilizar el Mercosur? ¿Flexibilizar el tratado de Asunción? ¿Flexibilizar es revisar el tratado de Asunción en algunos de sus objetivos? ¿O simplemente es un objetivo específico de política de un socio regional que, con justo reclamo, siente que está siendo afectado por uno de los instrumentos que se crearon en el Tratado de Asunción? Con ello se quiere precisar si la flexibilización es una cuestión global, que atañe al Mercosur como bloque, que se vincula a sus problemas estructurales, o es una cuestión más particular de Uruguay. Es simplemente un punto de debate, en mi opinión. Por ello, es necesario aclarar qué es la flexibilización.

En segundo lugar, se requiere responder a una pregunta más difícil, legítima y válida: ¿es la flexibilización es el mayor problema o la mayor debilidad que tiene el Mercosur luego de treinta años, o existen otros problemas que están siendo colocados en un segundo plano debido al debate sobre la flexibilización? Luego de tres décadas, en las que el Mercosur ha tenido los períodos de crecimiento, de auge, de una imagen internacional muy positiva, entra en un período de constante crisis y cambios ideológicos, intentos de construir un nuevo Mercosur, fracasos en esos intentos por – quizás – mucha falta de realismo en el intento de relanzamiento. Han sido treinta años de una historia muy compleja, de ciclos políticos dentro del bloque.

Estas dos preguntas son las que se trata de responder en esta exposición. Obviamente, no son fáciles de responder, sobre todo en medio de esta dinámica tan cambiante, en la que cada día tenemos nuevas noticias (por ejemplo, no sabemos ahora si el día de hoy habrá una respuesta del gobierno argentino al anuncio de ayer del inicio de exploración de la posibilidad de un acuerdo de Uruguay con China, no sabemos las reacciones de Paraguay). Entonces, más que tratar de dar una respuesta definitiva, propongo hacer algunas reflexiones sobre la flexibilización.

## **La flexibilización del Mercosur: argumentos a favor y en contra**

En primer lugar, ¿qué se entiende por flexibilización en el debate actual? Debido a la visibilidad que adquirió este tema en el debate público luego de la reunión de presidentes de marzo de 2021, es el primer punto para la reflexión. Hasta ahora, la flexibilización parece que se ha limitado a dos aspectos del Mercosur, como si estos fueran los únicos problemas que tuviera del bloque. Son problemas muy importantes y centrales del bloque. No hay la menor duda al respecto. Pero creo que hay otros aspectos que deberían estar negociándose, tratando de destrabarse, pues están deteniendo la evolución del bloque. ¿Cuáles son esos dos temas que plantean la flexibilización? Primero, la reforma del arancel externo común. Es un asunto que se viene discutiendo en el Mercosur desde el fin del denominado ciclo de gobiernos de izquierda. Desde 2016, con el gobierno de Michel Temer en Brasil, empieza a discutirse la posibilidad de hacer el Mercosur más abierto al mundo, pues se considera que la estructura arancelaria, el arancel externo común creado en la década del noventa, no responde a las realidades los tiempos actuales.

El segundo tema, que se ha convertido incluso en más central que la reforma de arancel externo común, es el de las negociaciones comerciales con terceros. Es un argumento que vengo escuchando por lo menos desde 2014. Se argumentaba sobre el aislamiento que le estaba generando a los países del Mercosur el arancel externo común y la unión aduanera, porque se estaban quedando aislados de los megabloques que se estaban construyendo y que iban a ser el centro de la economía mundial (el TTP y el TTIP). En ese año se publicó un estudio muy interesante de Vera Thorstensen y Lucas Ferraz (2014) sobre cómo Brasil estaba quedando aislado del mundo, pues, se argumentaba, debido a la unión aduanera del Mercosur, el gobierno brasileño no estaba firmando acuerdos.

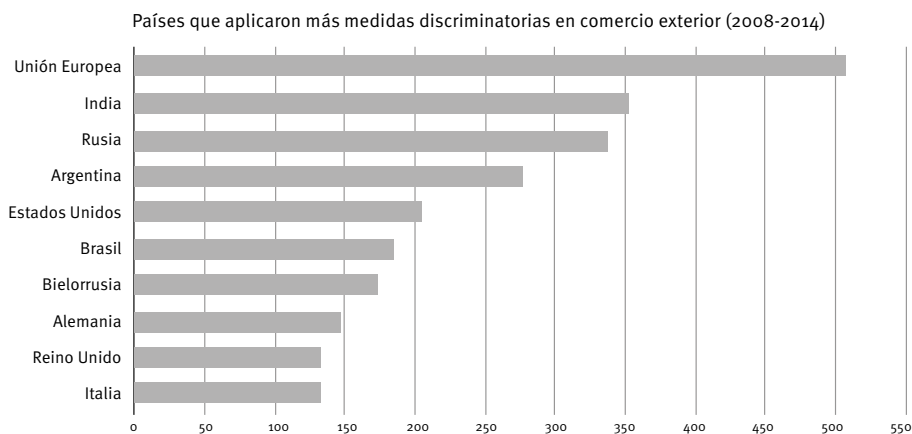
Se han presentado argumentos a favor y en contra de la flexibilización. Algunos insisten en que es necesaria la flexibilización,

mientras otros la rechazan y cuestionan su necesidad. Los argumentos a favor en general son que el arancel promedio del Mercosur está entre 12 y 13%, mientras que el arancel promedio en el mundo es de 5,5% (Bartesaghi, 2021), lo que lo convierte en uno de los bloques y uno de los espacios más proteccionistas del mundo, y que eso le está haciendo un enorme daño a los países.

Este argumento es en alguna medida válido. Ciertamente, la estructura de arancel externo común que se creó en la década del noventa responde a intereses sectoriales, pues el contenido de los acuerdos comerciales es en gran medida el resultado de la acción política de actores políticos, intereses de Estados e intereses de sectores empresariales poderosos dentro de los países. En el caso del Mercosur, el arancel externo común fue en gran medida expresión de los intereses de los industriales tanto argentinos como brasileños y sus demandas de protección en el diseño de la estructura arancelaria inicial del Mercosur.

Eso sucedió en la década del noventa y ciertamente el mundo ha cambiado mucho desde ese momento. Estamos en un mundo más competitivo, donde actores como China están modificando la forma en que se realiza el comercio internacional; en un mundo de conflicto entre potencias. Entonces, es cierto que el Mercosur es un bloque bastante proteccionista. Ahora bien, el proteccionismo no es un mal exclusivo del Mercosur. Un estudio del Think Tank Global Trade Alert sobre qué países aplicaron mayores medidas discriminatorias en el comercio exterior entre el año 2008 y 2014 muestra resultados interesantes. Ciertamente, Brasil y Argentina están bien posicionados, pero otros países como India, Rusia, Estados Unidos y bloques como la Unión Europea también son parte de la lista de los más proteccionistas (véase gráfico 1).

## Gráfico 1. Países que aplicaron más medidas discriminatorias en comercio exterior (2008-2014)



Fuente: Infobae con datos de Global Trade Alert.

Por otra parte, es preciso señalar que proteccionismo implica no solamente medidas arancelarias. Esto es crucial para analizar el supuesto o real proteccionismo del Mercosur. El problema es que nos centramos mucho en que el proteccionismo del Mercosur tiene el arancel externo común muy alto. Esto es cierto. No obstante, existen otros espacios en el mundo que son altamente proteccionistas, a pesar de tener una estructura arancelaria relativamente baja, porque acuden a protección no arancelaria, a normas técnicas, cuotas sanitarias y fitosanitarias, etcétera. Más que el arancel, esas medidas son, por ejemplo, el mayor problema para ingresar a los mercados agrícolas en Estados Unidos, Japón o la Unión Europea. Esta es una discusión que hay que poner también en sus justas proporciones.

Entonces, vivimos en un mundo donde predomina un discurso liberal. Ciertamente ha habido un progreso en la liberalización de los mercados globales, a partir de la ronda Uruguay (yo diría incluso a partir de la ronda primera de Ginebra de año 1946); el mundo es mucho más abierto que antes de la segunda guerra mundial. De eso no hay la

menor duda. Sin embargo, también vivimos en un mundo donde el proteccionismo es una realidad política y comercial. El Mercosur es uno de esos casos, pero no el único.

¿Esto es una excusa para que el Mercosur siga manteniendo los altos niveles de protección arancelaria? Obviamente no. No es eso lo que quiero argumentar. Creo que el Mercosur tiene que actualizar su arancel externo común; pero tiene que actualizarlo mirando el mundo real donde está inserto, que es el mundo que observamos en el gráfico 1: un mundo donde la Unión Europea, Rusia, Estados Unidos y países miembros de la Unión Europea, como Alemania o Reino Unido (fuera de la UE desde hace un par de años) también han aplicado políticas de protección. Este es el primer argumento que creo importante poner en claro.

El segundo argumento es que el mundo va hacia el libre comercio y que el Mercosur está aislado. Esto también es parcialmente cierto, pues en las últimas tres o cuatro décadas hemos vivido en un mundo donde se han firmado un sinnúmero de acuerdos comerciales. Eso es especialmente válido para la Unión Europea, que ha tenido una estrategia de apertura, a través de acuerdos interregionales, como el que firmó recientemente con el Mercosur; en América Latina los ha firmado con países de la CAN, con Centroamérica. Y con países de África y un diálogo con la ASEAN. Eso también es válido para África, que incluso ha creado recientemente el Área de Libre Comercio Africana, que incluye a todo el continente, un proyecto para consolidar a África como espacio económico regional. El proyecto es para crear un bloque regional africano y no tanto para negociar con terceros. Y, por supuesto, Asia, que es la región más dinámica. Indudablemente, la creación de la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) es una expresión de eso, pero también se tiene una dinámica comercial dentro de la ASEAN de varias décadas, por lo menos, desde la década del noventa. Y además de acciones de acuerdos bilaterales, firmados por Japón, por Corea, entre países asiáticos.

Ahora bien, no estoy tan seguro de que ese mundo, que va hacia el libre comercio, sea tan claro en países como Estados Unidos, sobre

todo después de la era de Donald Trump. Porque, en la era Trump, Estados Unidos detuvo la firma de acuerdos comerciales, fue crítico voraz de la OMC, fue fustigador del regionalismo, se retiró del TPP, pidió que revisara el acuerdo con Corea del Sur y se transformó el antiguo TLCAN en un T-MEC, que es más proteccionista en muchos aspectos que lo que era el TLCAN, por ejemplo, en reglas de origen. Esto no ha sido cambiado por la administración de Joseph Biden.

Entonces, no estoy seguro de hacia dónde va Estados Unidos. Sobre todo, con una administración demócrata, no creo que vaya a ser más proteccionista que Trump, pero tampoco veo a Estados Unidos, en la estrategia de Biden, con un compromiso abierto para firmar de forma masiva acuerdos de libre comercio. En 2021, el representante comercial de Estados Unidos publicó el documento *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. En este informe se describen los acuerdos que ese país ya tiene firmados, así como los que están previstos o en proceso de negociación. Es sorprendente pues, según ese documento, Estados Unidos estaba negociando en ese momento cuatro o cinco acuerdos comerciales: el TTP, un acuerdo de libre comercio con Japón que se quiere reactivar, un acuerdo de comercio digital con Japón, un acuerdo de libre comercio con Kenia y otro con Islas Fiji (United States Trade Representative, 2021). Eso era lo que estaba negociando, según ese documento, que tiene secciones donde se analizan los intereses de Estados Unidos en América Latina, África y Asia, pero no discute sobre nuevos acuerdos concretos con países de estas regiones. Entonces, es válido preguntarse si efectivamente este supuesto mundo, en el que aparentemente todos vamos en el canal del libre comercio, es tan cierto, o no. Existe un espacio de debate para eso.

En cambio, el caso de China sí es interesante. Según un documento del Ministerio de Comercio de China, este país está firmando acuerdos comerciales con muchos países en varias partes del mundo: Japón, Sri Lanka, Noruega, Moldavia, Panamá, Palestina. Y además está considerando acuerdos con países como Colombia, Suiza o Bangladesh (Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 2021).

Entonces, existen claras tendencias favorables al libre comercio multilateral, pero las fuerzas proteccionistas no son menores. Tengamos presente eso. Después del gobierno de Trump, el mundo en el cual todos van hacia el libre comercio no es tan claro. Y recordemos que los demócratas nunca fueron particularmente pro libre comercio.

Frente a estos argumentos favorables a la flexibilización están las críticas a la flexibilización del Mercosur, que se basan en argumentos jurídicos. En primer lugar, se alega que la flexibilización implica una modificación o una revisión de la decisión 32/00. Por ejemplo, entre los argumentos del presidente Lacalle Pou se destaca que la 32/00 no se incorporó a la legislación uruguaya y que, por lo tanto, no es válida. Frente a esto, los que favorecen la flexibilización argumentan que en el preámbulo del Tratado de Asunción se señala que uno de los objetivos del Mercosur es promover la adecuada inserción de los países miembros en el mundo, un objetivo que no ha sido cumplido porque el bloque ha firmado muy pocos acuerdos comerciales, es decir, que la 32/00 no ha sido aplicada de forma extensiva.

Además, quienes favorecen la flexibilización preguntan: ¿cuál es el problema de este incumplimiento de la decisión 32/00 si en el Mercosur se han incumplido las normas durante treinta años? Entonces, se plantea que en el fondo el tema de la 32/00 es parte de una discusión jurídica, y que el problema de la flexibilización no es un problema jurídico, sino un problema político.

Creo que, si se toman en serio algunos de estos argumentos, se le quita bastante seriedad al Mercosur como bloque. En primer lugar, se tiene siempre un marco jurídico que se debe respetar. Si lo jurídico es irrelevante porque los demás incumplieron, entonces, la legitimidad y la credibilidad de un bloque regional cualquiera que sea (el Mercosur o cualquier otro), está realmente en cuestión. Lo cierto es que las discusiones políticas y jurídicas van de la mano. Si se hace una reforma de un tratado creador de un orden internacional, una reforma jurídica, es porque detrás de eso hubo una discusión política. Lo jurídico y lo político no están separados. Entonces, este es un punto central: la flexibilización implica una revisión de la norma 32/00 o, como

muy bien ha señalado Félix Peña (2021a), una revisión de fondo del Tratado de Asunción del Mercosur, pues en su artículo 1 claramente se menciona, por la condición de unión aduanera, la negociación como un bloque con terceros. Esto es importante señalarlo: una unión aduanera implica un arancel externo común y una política comercial común frente a terceros. A veces nos quedamos solo en el arancel externo común cuando hablamos de la unión aduanera. Así las cosas, no es un problema de derogar la decisión 32/00, sino que el asunto se vincula con el Tratado de Asunción y la naturaleza del Mercosur como unión aduanera.

Esas son las dos posiciones existentes. Analizando esas dos posiciones he tratado de responder a la primera pregunta: ¿qué entendemos entonces por flexibilización? Flexibilización, aparentemente, es permitir que los países negocien con terceros países de forma unilateral y además reformar el arancel externo común. Y con ello paso al a segunda pregunta.

## **La flexibilización, ¿principal problema del Mercosur?**

La segunda pregunta se refiere a si es la necesidad de flexibilización el mayor problema que tiene Mercosur y su mayor debilidad. Creo que es un problema fundamental. La agenda comercial externa es crucial para el Mercosur. Como ya se señaló, existen dudas sobre a dónde va Estados Unidos en su política comercial, pero también se observa que en el Asia Pacífico se está produciendo un dinamismo de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales importantes. Es en esta parte del mundo donde está creciendo la economía mundial, convirtiéndose gradualmente en el centro de esta. Se está girando del Atlántico al Pacífico (y esto lo venimos escuchando desde los años ochenta, pero cada vez es una realidad mayor).

En consecuencia, indiscutiblemente la flexibilización es un tema que se tiene que discutir dentro del Mercosur, que se tiene que hablar



con sinceridad, como lo demanda el gobierno uruguayo. No obstante, ¿es el único problema que tiene el Mercosur luego de treinta años? ¿Es el problema central que tiene Mercosur en estos treinta años? Se tiene una agenda comercial y regional todavía incumplida. Recordemos que existen reclamos sobre esto. Y en parte por esos reclamos es que se quiere cambiar el mercado interno (del Mercosur) por el mercado externo (global). Brasil y Argentina han adoptado medidas que afectan a los países pequeños en el ingreso de sus mercancías al mercado regional. Existen asimetrías productivas que todavía no se han resuelto; tenemos el problema de la institucionalidad del Mercosur, que sigue siendo criticada. Sobre este último tema, Andrés Malamud (2005) argumentó, hace ya varios años, que el interpresidencialismo se había convertido en el mecanismo para resolver los dilemas, los problemas y las dificultades del bloque, pero ese mecanismo tiene sus límites. En fin, existen otros problemas que el bloque tiene que discutir. Lamentablemente, como observador externo, yo no veo que se estén discutiendo. Y se está centrando la discusión básicamente en un debate sobre si Uruguay o Paraguay o Brasil pueden negociar solos, fuera del Mercosur, con terceros.

Creo que hay asuntos cruciales que no se están discutiendo. ¿Qué tipo de integración quiere el Mercosur? Pareciera que ese es el gran debate del Mercosur. ¿Se quiere una integración solamente comercialista, que busca impulsar la inserción internacional, como se propuso en la década del noventa? ¿O se quiere una integración con un contenido productivista, desarrollista y con una sólida dimensión social, como se planteó durante los gobiernos de izquierda? ¿O pensamos más bien en una integración multidimensional, donde lo comercial, lo productivo, lo político, todo es parte de la agenda? Esto debería estar también discutiéndose en el Mercosur. Si es simplemente para insertarse en el mundo, ¿cuál es la forma insertarse? ¿A través de promoción de cadenas de valor? ¿O se debe de rescatar la agenda de desarrollo? Esto no tiene que ser necesariamente sinónimo de proteccionismo. Ese es un falso dilema. Creo que hay un debate allí pendiente. Y ninguno de esos temas se está discutiendo.

Por eso yo tomo una expresión mi colega, académico y respetado diplomático brasileño, Paulo Roberto de Almeida (2006), brasileño, quien cuando se planteó el consenso de Buenos Aires y la reforma del Mercosur por los gobiernos de izquierda, describió esas iniciativas como una fuga hacia adelante, porque no se querían discutir los problemas mayores que tenía el Mercosur (que eran más o menos los mismos que tiene actualmente) y, en vez de ello, en su opinión, se comenzó a debatir en el bloque sobre una agenda social, productiva, etc. Yo no coincidí totalmente con Almeida en esa crítica, pues siempre he valorado la necesidad de fortalecer las dimensiones sociales y productivas del bloque, pero me pareció válida la forma como la presentó, cuando se refería a la inclusión de nuevos temas para no discutir los problemas del régimen comercial del Mercosur. Para mí, esa fue la mayor debilidad del denominado regionalismo posliberal en el bloque, que no supo compaginar la entonces nueva agenda ampliada con una vocación para resolver los problemas del Mercosur comercial. Ahora bien, regresando a la problemática actual, no sé si no estamos ahora en una nueva fuga hacia adelante, centrándonos en el tema de la flexibilización, mirando el árbol y no mirando el bosque completo, es decir, sin discutir los problemas estructurales del modelo de integración del Mercosur.

## **El contenido de la flexibilización**

¿En qué consiste la flexibilización? ¿Cuál es la propuesta? Este es el segundo tema en mi presentación. Tengo que decir que no pude conseguir el documento oficial de la propuesta uruguaya. Consulté con colegas uruguayos y este documento no se conoce. Finalmente, lo que pude conseguir fue un par de trabajos que publicó Félix Peña (2021a, 2021b). Supongo que Peña tuvo acceso al documento oficial de algunas de las propuestas del gobierno uruguayo, aunque tampoco tengo certeza de ello. Él señala cuatro aspectos en los que se concentra la propuesta uruguaya, en los que coincide con Brasil. El primero es la reforma del arancel externo común; luego las negociaciones comerciales (este es el segundo tema de la propuesta brasileña: las negociaciones

comerciales en las que se otorguen preferencias arancelarias); el tercero es un plan de negociaciones externas; y, finalmente, la propuesta de cómo realizar negociaciones comerciales diferenciadas.

En primer lugar, en el plan existe una propuesta de reforma del arancel externo común que es realmente controversial. Y es un tema extremadamente complejo, que daría para una ponencia en sí misma. Tenemos dos posiciones muy claras. La postura brasileña y uruguaya supone una reducción arancelaria del 20% lineal, que sería en dos tramos: un 10% del 100% de los productos en 2020 y 10% adicional en 2021. Esa fue la oferta original, presentada y discutida antes de la propuesta uruguaya en el seno del Mercosur, pero ha sido rechazada por Argentina y Paraguay, que plantean una reducción un poco más modesta, de un 10% del 75% de los productos que conforman arancel externo común. Varios factores explican esta posición argentina. Un primer factor es la larga crisis que tiene Argentina y en la que los factores cambiario y fiscal son muy importantes. Para los argentinos, el arancel externo común también es un tema de ingresos públicos. Pero además tiene que ver con la estrategia de desarrollistas de los gobiernos argentinos.

Otro aspecto complejiza mucho más el asunto, pues los industriales brasileños tampoco están de acuerdo con esa reducción radical del arancel externo común en 20%. Realizaron una reunión y un pronunciamiento público conjunto del Consejo Nacional de la Industria de Brasil y de la Unión Industrial Argentina rechazando este tipo de negociaciones para modificar el arancel externo común sin tomar en consideración la posición del sector productivo. Esto evidencia la complejidad del debate y que no es fácil la reforma del AEC.

El segundo tema de la propuesta es un plan de negociaciones, que plantea cuatro grupos con los cuales se van a negociar acuerdos comerciales. El primer grupo incluye las negociaciones que están avanzadas, que se deberían concluir. En este caso, se plantea terminar de ratificar el acuerdo de asociación estratégica con la UE y el acuerdo de libre comercio con EFTA. El segundo incluye a un grupo de países con los que se deben acelerar las negociaciones que están en marcha:

Corea, Canadá, Singapur y Líbano. Habría luego un tercer grupo, con el que corresponde tratar de iniciar las negociaciones que ya han sido acordadas o en las que existen estudios exploratorios: Indonesia, Vietnam y América Central. Finalmente, un cuarto grupo incluye países con los que habría que establecer algún tipo de contacto para explorar si existe interés de firmar un acuerdo de libre comercio, que incluye a Estados Unidos, China, Gran Bretaña, India, Unión Económica Euroasiática, Consejo de Cooperación del Golfo, Turquía, Nigeria, Malasia y Tailandia.

Es un plan de negociaciones absolutamente ambicioso. Si se cumpliera, modificaría la apariencia de aislamiento que tiene el Mercosur como bloque, aunque también implica enormes sensibilidades productivas. Esa expresión se puede entender en el sentido de que negociar con Estados Unidos, con China, con Gran Bretaña, incluso con la India o con Corea, Tailandia o Malasia puede tener implicaciones para los sectores productivos. Entonces, creo que también hay que entender eso que llaman el *timing*: el Mercosur tiene que abrirse al mundo, no tengo la menor duda, pero tiene que hacerlo con realismo y tomando en cuenta el contexto internacional.

En tercer lugar, se plantea una serie de proposiciones sobre cómo negociar acuerdos frente a terceros. En el texto de Peña (2021b) se incluye una parte del artículo 8 de la propuesta, que señala:

Si la prioridad asignada o la no inclusión en el Plan de Negociaciones de un tercer país o grupos de países no resultara satisfactoria para uno, dos o tres Estados partes, dichos Estados partes podrán iniciar las negociaciones arancelarias con esas contrapartes, ya sea en forma grupal o individualmente.

¿Qué quiere decir esto? Se hace un listado de países con los cuales se puede negociar, pero si algún país se opone a negociar con alguno de los países de ese listado (con China, por ejemplo), entonces un país del Mercosur puede negociar de forma individual. Y la pregunta entonces es: ¿para qué discutimos el listado? Si a cualquier país no le gusta la idea de negociar un acuerdo del bloque con los países del

listado, pero luego puede negociar de forma individual, ¿qué sentido tiene el listado? Se trata, de nuevo, de un asunto jurídico y político que se debe considerar.

El cuarto punto de la agenda se refiere a las negociaciones comerciales diferenciadas. Se plantea:

En el caso de negociaciones conjuntas entre dos o más Estados partes llevadas a cabo por el Mercosur con terceros países, incluyendo aquellas ya iniciadas, y con el fin de que las mismas reflejen los intereses y tiempos de los Estados partes y no se obstaculicen los avances, los Estados partes podrán avanzar en base a ofertas individuales, plazos diferenciales, ritmos de negociación diferentes. (art. 7)

En otras palabras, la negociación común desaparece, con lo que se cuestiona uno de los objetivos de la unión aduanera y del Mercosur como bloque.

¿Cuál fue la reacción a esa propuesta? En primer lugar, claramente, Brasil apoyó la propuesta de Uruguay, pero Argentina y Paraguay la rechazaron la forma en que fue presentada. En particular, rechazaron las negociaciones individuales en la forma en que se planteó en el documento uruguayo. Liderazgos políticos importantes también cuestionan la propuesta de reforma del arancel externo común y la flexibilización (como la declaración entre Lula y Cardoso, en Brasil). De igual manera, se ha producido una reacción del sector industrial de los dos países (la declaración conjunta de la UIA y la CNI), que cuestiona que se esté negociando el AEC sin considerar a los actores económicos.

## **Más allá de la flexibilización**

Conocidas las propuestas y las reacciones, ¿qué reflexiones se pueden hacer? Se trata de reflexiones, porque es un tema que está en movimiento y cada día tenemos insumos nuevos para el análisis. ¿Realmente necesitamos una flexibilización, si la quieren llamar así? Yo preferiría hablar de una revisión o una actualización del Mercosur, para resolver los problemas de un bloque que creo que sigue siendo

relevante, a pesar de que muchos críticos, colegas académicos, lo consideran ya irrelevante, que cumplió su función. El Mercosur como espacio económico tiene un potencial que, infelizmente, en estos treinta años no se ha sabido aprovechar y desarrollar.

Lo pueden llamar flexibilización, revisión profunda, actualización o sinceramiento. Yo he escuchado algunos colegas uruguayos usando esta última expresión: el sinceramiento del Mercosur. No puedo estar más de acuerdo con ellos en ese punto. Es necesario sincerar el Mercosur como bloque regional. ¿Qué es lo que se quiere hacer con el Mercosur? ¿A dónde quiere ir el Mercosur? Responder a estas preguntas requiere una revisión global del bloque, aunque sea por etapas, aunque no sea todo al mismo tiempo, pero tiene que ser una revisión global y no quedarse en un aspecto específico.

En segundo lugar, se requiere escuchar a los actores económicos y sociales, sobre todo para la reforma del arancel externo común, pero también en el tema de negociación con terceros. A todos los actores, independientemente, de que sean parte de las alianzas políticas, que gobiernan tal o cual país. En el caso de Brasil, está escuchando mucho al sector agroindustrial, porque es parte de la alianza política del gobierno de Jair Bolsonaro, pero no se está tanto al sector industrial. Esto genera dinámicas políticas dentro del Brasil, porque va a generar presiones domésticas importantes al gobierno de Bolsonaro, y esa dinámica política al final incide en la decisión del gobierno. Yo no apostaría totalmente a que el gobierno de Bolsonaro va a ser inmune o va a poder resistir, si efectivamente viene una presión fuerte del sector industrial.

En tercer lugar, cómo juzgar la estrategia uruguaya. Me acordé de la expresión de Hernán Cortés durante la conquista de México, en 1519: «quemar las naves», es decir, apostar por todo. ¿Está Uruguay quemando las naves con esta estrategia anunciada de buscar un AEC con China? ¿Cuáles serán los posibles resultados? Los escenarios son diversos. Una posibilidad es que finalmente Uruguay convenza a la Argentina y al Paraguay, y se apruebe en la futura reunión del Consejo del Mercado Común, en diciembre, la reforma que propone. Eso podría suceder. No obstante, la otra posibilidad es que Argentina y

Paraguay utilicen el veto (simplemente, votan en contra y, como existe un sistema de toma de decisiones por consenso, no se aprueba ninguna decisión). En ese caso, ¿qué hace Uruguay? ¿Sigue con sus intenciones de firmar un AEC de forma bilateral, como ya empezó con China?

¿Qué fue lo que sucedió ayer con el anuncio sobre un AEC con China? Yo entiendo este anuncio como parte de este juego de negociación al interior del Mercosur. Es parte de la estrategia negociadora. Es como decir «voy en serio, voy en serio y consideren que voy en serio». Pero ¿realmente está el gobierno de Lacalle Pou yendo en serio? Lo que se anunció es un estudio exploratorio. Hay que tomar las cosas con calma. Yo creo que es un mensaje dentro del proceso de negociación mientras, al mismo tiempo, la ministra de Economía de Uruguay, Azucena Arbeleche, se va a conversar con Bolsonaro. Ahora bien, si efectivamente no se aprueba la propuesta uruguaya y el país decide negociar solo y respeta la agenda de negociación propuesta a los cuatro bloques pero la impulsa de forma unilateral, entonces ¿qué sucederá en el Mercosur? Y además ¿cómo quedará la unión aduanera? ¿Cómo quedará la ratificación del acuerdo con la Unión Europea? Porque se supone que era un acuerdo entre dos uniones aduaneras. Son reflexiones válidas.

Un último escenario es el siguiente: vamos a suponer que se acepta la flexibilización por el Mercosur, se llega un consenso y se acepta que se negocie bilateralmente, según la propuesta uruguaya. ¿Eso resuelve los problemas estructurales del Mercosur? Yo creo que eso le resuelve a Uruguay un problema, que es su deseo de negociar acuerdos comerciales con el mundo, y que creo que el país tiene derecho a impulsar acciones para lograr esa meta. ¿Pero resuelve los otros problemas que tiene Mercosur? Sus problemas institucionales, sus problemas comerciales, las limitaciones del mercado interno. Mi respuesta es negativa.

Entonces, me parece que hay que entender esto de una forma global, con pragmatismo, con realismo. De nuevo citando a Félix Peña (2021c), quien en un evento que realizamos en abril de 2021 en la UNAM hizo una provocación interesante al hablar de una *diplomacia del jeitinho* para tratar los problemas actuales del Mercosur. Se trataría una diplomacia

pragmática, en la que se permitieran ciertas cosas a Uruguay y donde se pudiera rescatar y repensar la cuestión del *tratamiento especial y diferenciado* para los países de menor desarrollo relativo, que es algo que viene de la ALALC y la ALADI.

Es algo para repensar, para que se encuentre algún mecanismo que permita a los países pequeños establecer relaciones con terceros, sin afectar a la unión aduanera. Yo sé que es complejo. Sé que es políticamente sensible, pero el punto es resolverlo como grupo, como un espacio regional, y no como acciones individuales que terminan afectando el funcionamiento del bloque, su legitimidad y credibilidad. Sobre todo, es necesario tener realismo. Mirar al sistema internacional realmente cómo está. No apegarnos a narrativas que no necesariamente reflejan lo que está sucediendo en el mundo actual.

## Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, P. R. de (2007). *Sete teses impertinentes sobre o Mercosul* [White paper]. [https://www.academia.edu/5904875/1734\\_Sete\\_teses\\_impertinentes\\_sobre\\_o\\_Mercosul\\_2007](https://www.academia.edu/5904875/1734_Sete_teses_impertinentes_sobre_o_Mercosul_2007)
- BARTESAGHI, I. (2021). Los treinta años del Mercosur, ¿reforma o irrelevancia? *Diálogo Político*. <https://dialogopolitico.org/debates/los-treinta-anos-del-mercosur-reforma-o-irrelevancia/>
- CAETANO, G. (2021). El «primer Mercosur» y la «flexibilización»: antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales*, 30(60), 124.
- Jorge Batlle volvió a reclamar la salida de Uruguay del Mercosur. (2006, abril 30). *Infobae.com*. <https://www.infobae.com/2006/04/30/252400-jorge-batlle-volvio-reclamar-la-salida-uruguay-del-mercosur/>
- MALAMUD, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- MINISTRY OF COMMERCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. (2021). China FTA network. <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>
- PEÑA, F. (2021a, marzo 2). Cómo llegar a un acuerdo para lograr flexibilidad en



- el Mercosur. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/como-llegar-acuerdo-lograr-flexibilidad-mercosur-nid2617961/>
- PEÑA, F. (2021b, mayo 13). La iniciativa para flexibilizar el Mercosur es una propuesta inconclusa. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/la-iniciativa-para-flexibilizar-el-mercosur-es-una-propuesta-inconclusa-nid13052021/>
- PEÑA, F. (2021c). Intervención en el webinar «El Mercosur tras 30 años: ¿Flexibilización o crisis?». *CIALC-UNAM*. [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=5MI21zJqpV4>
- THORSTENSEN, V. H., y FERRAZ, L. P. do C. (2014). O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, 16, ene.-abr., 5-17.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (2021). *Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>
- Uruguay. El ministro uruguayo de Agricultura dice que Mercosur «no sirven para un carajo». (2006, enero 13). *Notimerica.com*. <https://www.notimerica.com/politica/noticia-uruguay-ministro-uruguayo-agricultura-dice-mercosur-no-sirven-carajo-20060113181700.html>



# Reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur

**JULIANA PEIXOTO**

A partir de la presentación de José Briceño Ruiz, tejo algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur. Antes que todo, resalto que no es un tema nuevo. Es recurrente en los debates y en la agenda regional, y emerge de tanto en tanto, mayormente en momentos de crisis o parálisis. Se vislumbra como un tema más bien discursivo, que esconde o maquilla cuestiones de fondo. La flexibilización se vincula con múltiples cuestiones y, por lo tanto, es un desafío no lineal, no unicausal, tampoco superficial. A partir de la exposición de José Briceño Ruiz acerca de la definición misma del problema de la flexibilización y de sus causas, además de los argumentos en contra y a favor, estas reflexiones buscan colaborar a retirar las capas discursivas del tema, deslindando los debates que subyacen.

En primer lugar, las demandas de flexibilización, o sea, la flexibilización como se viene observando en el discurso del Mercosur, reflejan, por lo menos, dos cuestiones: demandas sectoriales que tienen un mayor interés de apertura y (que no son excluyentes) demandas de sectores que se sienten pagando costos de un proteccionismo, llámese un diseño del arancel externo común hecho a medida de sectores industriales, mayormente de Brasil y Argentina.

Eso nos lleva a un segundo punto que habló Briceño sobre el proteccionismo, el *mal proteccionismo*. Porque, en realidad, el problema no es el proteccionismo como un hecho real, objetivo y negativo, sino que los sectores que reclaman del proteccionismo ajeno lo hacen o bien porque ya están protegidos, o bien porque se sienten atados por el proteccionismo dado a otros sectores, o sea, están desprotegidos en términos comparativos con relación a la protección brindada a otros sectores, como es el caso de sectores industriales del Mercosur. De

esa manera, cuando empezamos a observar la configuración sectorial del bloque y los datos sobre los campeones del proteccionismo en el mundo, el discurso que busca justificar la flexibilización a raíz de la presencia de proteccionismo, cae por tierra.

Con esto paso a la discusión de fondo, para lo cual retomo algunos puntos de la discusión del día de ayer para vincularlos con la idea de revisión que planteó José Briceño en su intervención. Quisiera plantear algunos puntos sobre la insistencia en tratar de definir hacia dónde va el Mercosur. En ese sentido, sostengo que la aparente falta de rumbo refleja justamente las tensiones estructurales presentes en el bloque y advertidas desde hace mucho tiempo, antes mismo de su fundación formal en 1991.

Si pensamos en el Mercosur como lo que es, un bloque complejo, conformado por países, actores e intereses disímiles — sectores muchas veces competidores, en un contexto de muy bajo encadenamiento productivo regional y baja productividad —, es muy difícil trazar un rumbo, más allá de algunas ideas generales como, por ejemplo, el uso del Mercosur como una plataforma, o el Mercosur como la geopolítica de los débiles o la geopolítica del desarrollo, como planteó Andrés Rivarola el día de ayer. En este sentido, quisiera retomar esa idea de revisión, que me parece válida, no sé si para establecer un rumbo, pero sí para seguir tomando al Mercosur como es.

Quisiera explorar la idea del Mercosur como híbrido, que venimos desarrollando hace unos años con Daniela Perrota (Peixoto y Perrota, 2018). Esa hibridez del Mercosur, en realidad, es utilizada de manera muy coyuntural y reactiva, casuística y defensiva. Sin embargo, es necesario rescatar esa característica de *híbrido* para utilizarla de manera más estratégica, considerando las tensiones mencionadas. Estas tensiones ya se identificaban en el Acta de Buenos Aires,<sup>12</sup> agrupadas en cuatro cuestiones centrales: dificultades en la armonización de las políticas macroeconómicas, divergencias sobre el arancel externo común, ausencia de políticas de reconversión para enfrentar los

---

<sup>12</sup> El Acta de Buenos Aires, firmada en julio de 1990 por los respectivos presidentes, es el antecedente más directo del actual Mercosur.

impactos de cambio estructural provocados por la reducción arancelaria automática y falta de participación de los actores sociales en el diseño e implementación de los acuerdos (Espinoza Martínez, 1994).

Es decir, el Mercosur tiene algunas marcas de origen que reflejan, primero, tensiones entre modelos de integración en disputa; segundo, limitaciones estructurales propias del bloque, como distintos modelos y niveles de desarrollo de los miembros, economías competidoras y en procesos de reprimarización, orientadas a terceros mercados. Eso produce reflejos en todos los ámbitos del bloque, incluyendo el institucional, y trae una supuesta debilidad institucional del bloque, — algo que mencionó José Briceño y de la que también habló Miriam Saraiva—. Esa forma laxa que tiene el Mercosur, dentro del cual el proceso se va desarrollando y teniendo sus distintos momentos: avance, estancamiento, retroceso, después avance y de nuevo retroceso, fue algo que hablaron también Diana Tuisse y Janina Onuki.

Quizás esa marca de origen no tenga solución y entonces sí sea el momento de hacer una revisión sobre la base de lo que es realmente el bloque y no para hacer una *fuga hacia adelante* como mencionó Briceño Ruiz. Y, para eso, es necesario tocar temas estructurales, no solo la flexibilización. Porque también es cierto que, desde la perspectiva de un socio más pequeño, pagar los costos del proteccionismo de un socio vecino más grande, sin herramientas equivalentes para la disminución de asimetrías, es realmente es muy costoso. En eso estoy de acuerdo con José Briceño: hay que dar lugar a esos reclamos.

En este punto, quisiera introducir una perspectiva distinta de la flexibilización, rescatando los orígenes del Mercosur y jugando con cierta licencia conceptual. En ese sentido, podemos tomar la discusión sobre la flexibilidad entendida en los términos de los primeros antecedentes del Mercosur. En la época del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE), o de los primeros acercamientos de la Comisión de Alto Nivel entre Brasil y Argentina, conceptos como flexibilidad, gradualidad, convergencia, sectorialidad estaban a la orden del día y, lejos de tener connotación negativa, apuntaban a una auténtica integración que considerara, con

la importancia debida, los inmensos desafíos estructurales del bloque, y también de flexibilidad.

En resumen, es necesario hacer ese ejercicio de discutir la flexibilización no solo para dar lugar a una demanda genuina de los socios más pequeños, sino también para entenderla en términos positivos, de discusión profunda sobre una integración posible, deseable, sostenible y que promueva el cambio estructural. Sobre todo, por algo que mencionó José Briceño y que traigo acá nuevamente: el hecho de que el mundo no está yendo hacia más libre comercio, sino a un comercio cada vez más administrado. Con lo cual, eso que parece anticuado, anacrónico, no lo es. Y traigo un solo ejemplo entre varios: la renegociación de la TLCAN, y la firma del T-MEC, que significó un camino, no hacia más libre comercio, sino a más comercio administrado e intervenido. Por ejemplo, en el nuevo texto del acuerdo, las prácticas de competencia desleal fueron retiradas de las posibilidades de llevar un socio a arbitraje. Es decir, cada cual diseña según su criterio sus políticas de competencia sin que se pueda hacer ningún reclamo formal al respecto.

De todos modos, al mismo tiempo que sostengo que es una revisión necesaria, tampoco creo que ahora sea momento de llevar adelante esa revisión. Ahí me vinculo con cuestiones que salieron previamente en la discusión, de que el Mercosur tiene ese termómetro de los gobiernos y está muy pendiente de sus afinidades. Justo ahora es uno de los momentos de mayor distanciamiento y alejamiento entre Brasil y Argentina, por lo cual ahora se debe seguir avanzando en lo pequeño, en casos concretos puntuales, resolviendo conflictos sectoriales, a nivel técnico, o sea, volar bajo. Además de que es realmente imposible pensar en algo constructivo para el Mercosur mientras Bolsonaro está gobernando en Brasil.

Para cerrar, algo que dijo Miriam Saraiva también: es necesario avanzar en agendas más concretas, por ejemplo, la cooperación en medioambiente; agendas concretas que permitan sostener el bloque en momentos de distanciamiento como el actual. Por último, y creo que no menos importante, es necesario pensar en términos sectoriales

privados, pero también de la ciudadanía y de los otros avances del Mercosur más allá de la agenda comercial y productiva. Porque eso en definitiva permite que el tejido social siga desarrollándose y sosteniendo el horizonte de integración en momentos de crisis política, crisis económica y pandemia, y también resistiendo a los retrocesos en la construcción de lo regional.

## Referencias bibliográficas

- ESPINOZA MARTÍNEZ, E. (1994). *Mercosur: políticas macroeconómicas, actores y sujetos sociales, negociaciones y acuerdos de integración en Brasil y Argentina (1985-1992)*. Eumed. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2015/1431/index.htm>
- PEIXOTO, J., y PERROTTA, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura, *Revista Desafíos*, 30(1). Universidad del Rosario, Colombia.





# ¿Flexibilización del Mercosur o ruptura?

## VIVIANA BARRETO

Esta discusión sobre la perspectiva de *flexibilización* del Mercosur que nos convoca se da en un momento muy oportuno, marcado por el anuncio del gobierno uruguayo sobre los próximos pasos para iniciar un proceso de negociación entre Uruguay y China para alcanzar un tratado de libre comercio bilateral (Uruguay. Presidencia, 2021).

La idea de la flexibilización no es nueva y, sobre todo, no es una novedad que sea planteada por Uruguay, como socio pequeño del Mercosur.

Quizás la novedad en la coyuntura actual es que Brasil por primera vez se manifiesta explícitamente a favor de la flexibilización del Mercosur. En esta coyuntura cabe preguntarse si la discusión en torno al concepto de flexibilización es en buena medida un eufemismo. Esto es porque la política comercial conjunta con el resto del mundo y el arancel externo común son elementos definitorios del Mercosur como proceso de integración regional, formulado en el compromiso de los Estados.

Entonces, la discusión no debería colocarse como flexibilización a secas sí o no, sino por mantener la vocación o el compromiso de constituirse en unión aduanera. En ese sentido, cabe preguntarse hasta qué punto la aspiración de ser una unión aduanera no es un factor de integración y de cohesión de los países que se integran en el Mercosur.

Se puede afirmar que la propuesta sobre la flexibilización de las negociaciones externas, de la forma en que ha sido colocada, sin vincularla a la idea de trato especial y diferenciado a los socios menores en función de las asimetrías, es una propuesta hacia la desintegración regional o, por lo pronto, es un avance hacia una integración de baja intensidad.

## El Mercosur insuficiente

Se han nombrado de diversas formas las dificultades del Mercosur para enfrentar sus problemas de estructura y ofrecer respuestas adecuadas a los socios en función de sus necesidades de desarrollo. Esto ha sido diagnosticado como un hiato entre el proyecto integracionista y la realidad o como una brecha de implementación (Caetano y Hernández Nilson, 2021).

La instalación del AEC como *medida fundacional* de la unión aduanera del Mercosur no estuvo acompañada de definiciones orientadas a su pleno funcionamiento, al no concretarse acuerdos dirigidos al establecimiento efectivo de una política comercial común, de disciplinas comerciales compartidas, de normas aduaneras regionales y de mecanismos claros de distribución de la renta aduanera. En concepto del economista José Manuel Quijano (2010), el AEC se instala sin el *entorno imprescindible* para la creación de una unión aduanera. Además de los elementos mencionados, hace referencia a la precariedad institucional del bloque a partir del incumplimiento de la legalidad regional por los Estados partes.

La instalación de una unión aduanera requería un despliegue de instrumentos de integración positiva, de renuncia soberana o de compartir soberanía que notoriamente resultaba lejano a la orientación política de los gobiernos del Mercosur en la época.

Como lo han analizado extensamente muchos de los exponentes en el simposio, la distancia entre los compromisos consignados en los textos y la concreción de las políticas regionales ha sido una constante en todas las etapas del Mercosur, atravesando la alternancia de gobiernos con diversa perspectiva ideológica.

Impulsos, frenos, contramarchas, nuevos impulsos. Las soluciones pragmáticas, compensatorias, los remiendos sector por sector y la retórica política han sido parte de la historia del proceso de integración. Incumplimientos, regímenes provisorios extendidos eternamente, perforaciones de hecho. Todo forma parte de un complejo proceso.

Ni más ni menos que un proceso de integración que tiene como cometido crear políticas regionales que plasmen una idea de proyecto compartido entre los socios regionales, en una zona del planeta que tiene un desafío clave que es salvarse del *destino manifesto* de inserción periférica en el mundo y en la economía global. Si valoramos la real magnitud de esos desafíos, treinta años no parecen tanto tiempo y las dificultades, los esfuerzos, los logros y los deberes pueden, quizás, tomar una dimensión más justa.

El aniversario abre un momento de ruptura. Usando la imagen de la profesora Diana Tussie de un Mercosur en el que no circula el deseo y se fue deteriorando el deseo por la integración regional, se podría afirmar que el proceso que se abre con la propuesta uruguayo-brasileña de flexibilización es de la renuncia al esfuerzo por recuperar ese deseo, por resignificarlo. Es renegar a los consensos construidos en la historia del proceso de integración regional en este tiempo. En particular, la renuncia a la idea básica de que el espacio regional es mejor plataforma para nuestra convivencia en el mundo, que nos ofrece mejores oportunidades en términos de proyectos económicos y desarrollo de las democracias, y de que se requieren profundos esfuerzos de construcción de políticas conjuntas.

En la audiencia pública de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Brasil, convocada por la senadora Kátia Abreu, para discutir el 30 aniversario del Mercosur (TV Senado, 2021), algunas intervenciones de representantes del gobierno brasileño eran extrañas porque, a la vez que destacaban al Mercosur como una zona estratégica para Brasil, abogaban por su desintegración. Esto muestra que existen algunos conceptos que, por lo menos por reflejo político, los representantes no pueden dejar de afirmar. Incluso para un país de la dimensión de Brasil vale el consenso básico de que un espacio regional para países subdesarrollados, como los de esta región del mundo, es una mejor plataforma para nuestra inserción del mundo, para tener una buena convivencia en términos de salud democrática, para desarrollar proyectos económicos, de sociedad y en términos de distribución, que generen mejores condiciones de vida para las personas.

¿La negociación por separado implica que el Mercosur va a avanzar hasta ser una zona de libre comercio? ¿Eso qué impacto puede tener? ¿Cuáles son los incentivos para avanzar en agendas propias de la integración profunda, de las políticas afirmativas para la integración regional con una zona de libre comercio? En un contexto donde ya se transita un proceso de retroceso en la construcción institucional de la integración (eliminación de la figura del alto representante, eliminación de la Unidad de Participación Social, frenos al avance en la representatividad del Parlamento del Mercosur, el desmantelamiento completo de las instancias de participación social, más recientemente del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos y el Instituto Social), ¿qué institucionalidad podrá sobrevivir? Con el 3,4% de la población mundial, el Mercosur llegó a concentrar el 13% de las personas afectadas con covid del mundo, pero no hubo políticas regionales de atención a la pandemia. No hubo negociación regional conjunta para el acceso a las vacunas, etcétera.

## **¿Qué puede pasar con el Mercosur en tanto zona de libre comercio?**

Si apelamos a la perspectiva del análisis neofuncionalista de la integración regional podríamos decir que el avance hacia la flexibilización en los acuerdos económicos comerciales opera en un sentido de desincentivo a la integración en otros aspectos de la política, a la creación de nuevas lealtades, a caminar en pasos de integración profunda (Caballero, 2011).

El Mercosur de integración profunda puede actuar como reaseguro para la democracia, así como lo fue en la salida de las dictaduras en nuestra región. El Mercosur tiene que ser hoy también una herramienta para proteger la salud de nuestras democracias. Hubo un momento en que se discutía y se sostenían debates acalorados en torno a la causa de la Declaración de Ushuaia, la cláusula democrática. Eso se fue debilitando y perdiendo intensidad. Si el Mercosur de hoy puede hacer poco por la democracia, el Mercosur de la ruptura, de la zona de libre comercio, ya no puede hacer nada.

Uno de los objetivos centrales de la integración regional es mejorar las condiciones de inserción internacional de los países. ¿Eso es posible negociando separadamente? ¿Qué condiciones de mejorar la inserción económica –los términos de distribución de ganadores y perdedores de la política comercial– habrá negociando uno a uno entre Uruguay y China? Si pensamos en la política comercial como una política redistributiva, pongamos arriba de la mesa cuáles pueden ser los impactos de un cambio en la canasta exportadora si el mercado regional está en cuestión para nosotros y si todo se va a jugar a la agroexportación hacia China y Asia.

De confirmarse el escenario de una negociación unilateral de Uruguay con China, estaríamos frente a una ruptura con la integración regional. Es clave dar magnitud a los impactos que podría tener un cambio de esta naturaleza en el acceso al mercado regional para nosotros, con la relevancia que tiene en términos de composición de los intercambios comerciales. Mercosur representa en torno a un quinto de las exportaciones del Uruguay. El tipo de comercio involucrado tiene mayor contenido en términos de industrialización y capacidades de efectos virtuosos más claros al resto de la economía.

El comercio con el Mercosur es un comercio más diversificado, en una canasta comercial donde en torno al 80% de las exportaciones son de origen agropecuario. Más de la mitad de las empresas exportadoras le venden al Mercosur y, para algunas, el mercado regional es el mercado casi único. De las empresas exportadoras, 81% son mipymes, generan cerca de un 20% de los empleos derivados de la actividad exportadora y tienen una fuerte dependencia de acceso al mercado regional (Uruguay XXI, 2022a).

Por otra parte, la canasta exportadora uruguaya está fuertemente concentrada. «Siete productos son el 97% del total exportado», indicó el Informe Mensual de Comercio Exterior de la agencia Uruguay XXI. En particular las exportaciones a China están fuertemente concentradas en unos pocos productos: además de carne bovina (48%), se vende a China subproductos cárnicos (6%), soja (29%), ganado en pie (5%), madera (4%) y otros productos (4%) (Uruguay XXI, 2022b).

## **¿En este momento del mundo es estratégica la respuesta a menos integración? Integración de futuro**

La tendencia a la ruptura del espacio de integración económica va a contracorriente de lo que está pasando en la realidad comercial en el mundo y de lo que recomiendan organismos como la CEPAL, que diagnostica la existencia de un *ahuecamiento* en términos productivos y comerciales del Mercosur, marcado por el deterioro de la participación de las exportaciones intrazona en las exportaciones de los socios (CEPAL, 2021b). Inciden también el incentivo de la oferta externa, en especial, la creciente hegemonía comercial de China y las tensiones de disputa de esa potencia con los Estados Unidos. La creciente desintegración productiva regional y la concentración de la canasta exportadora del Mercosur aparecen como caras de una misma moneda. Esto impacta en la tendencia a la primarización de las exportaciones, lo que presenta un problema de sostenibilidad externa de las economías e impacta en las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

## **¿Participación en qué cadenas de valor y de qué forma? La creación de circuitos cortos de comercio**

Como claramente lo muestra la CEPAL en el informe *Perspectivas del comercio para América Latina en 2021*, la pandemia aceleró la ruptura del consenso proglobalización comercial poscrisis financiera 2008 y se profundizó la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China (CEPAL, 2021a). Al mismo tiempo, se empieza a observar un fenómeno de mayor regionalización de la producción global.

Según el propio organismo lo establece, la integración regional debe tomar un papel central para la salida de la crisis, por parte de los países de la América Latina y el Caribe. La CEPAL apunta el rol de la integración regional en la necesidad de reducir la vulnerabilidad regional y mejorar el poder de negociación con las potencias económicas ante el estancamiento del multilateralismo.

La región se sigue insertando en los eslabones iniciales de las cadenas globales de valor y su participación es reducida. La inserción en las cadenas globales de valor tiene impactos exclusivamente en la generación de divisas, sin mayores efectos multiplicadores en materia de innovación y la creación de empleo en las economías, y con fuertes impactos en materia de sustentabilidad ambiental.

A esto cabe agregar especialmente la necesidad de promover encadenamientos productivos regionales como forma de propiciar una inserción internacional, con una plataforma regional funcional a una visión de desarrollo con justicia social, económica, ambiental y de género.

La CEPAL llama a que los países del Mercosur releguen sus objetivos nacionales detrás de una estrategia de complementación regional más decidida que incluya plena liberalización comercial entre los socios, armonización y transparencias de normas para avanzar en la complementariedad productiva y para negociar de mejor forma con terceros países.

## **La iniciativa sobre flexibilización del gobierno uruguayo. La estrategia de negociación a la luz del rumbo de la política exterior**

El no funcionamiento pleno del mercado integrado ha presentado tensiones a la participación de Uruguay en el proceso de integración regional. Es histórico el reclamo de atención a las necesidades diferenciales de Uruguay como país pequeño.

Hay un problema de conducción estratégica de la política exterior, no se conocen los lineamientos que guían la política y la estrategia parece estar completamente conducida por la línea presidencial. Por otra parte, se ha desmantelado cualquier instancia de diálogo social al respecto de la política exterior. Decisiones de enorme magnitud se adoptan sin espacios de diálogo y consultas con los sectores sociales y de una forma que parece ser muy improvisada. Por otra parte, resulta

alarmante que la política internacional del gobierno uruguayo esté jugándose una parada tan relevante con lo que en su retórica se plantea como un alineamiento estratégico con un gobierno tan cuestionado en su vocación democrática.

## **El laberinto legal para fundamentar la ruptura**

En la discusión sobre la obligatoriedad de la negociación comercial conjunta se ha colocado el foco en la vigencia de la decisión 32/00 del Consejo Mercado Común. Eso es un error, en tanto el compromiso de desarrollar una política comercial conjunta con el resto del mundo es tan definitorio del proceso de integración regional que está en el artículo 1 del Tratado de Asunción. Si el gobierno uruguayo pretende avanzar en contra de ese principio, debe denunciar y renegociar las condiciones de relaciones con nuestros hermanos regionales.

Asimismo, resulta muy polémica e inédita la aplicación de la *cláusula de rebus sic stantibus*<sup>13</sup> en el derecho de la integración regional. Los procesos de integración regional son eminentemente procesos de construcción de políticas públicas regionales. La observancia de los compromisos y su cumplimiento, el seguimiento a la implementación normativa, la solución de controversias son instrumentos para la consolidación de los procesos de integración. El argumento de las autoridades uruguayas que afirma que al no cumplirse la efectiva vigencia de la unión aduanera los Estados quedan eximidos de la obligación de la negociación conjunta parece ser una mala cláusula de escape. Mala por la forma y mala por los impactos.

El ingreso al Mercosur fue una decisión fundamental en la política exterior uruguaya. También la salida del Mercosur, como podría considerarse la eventual firma de un AEC con China, es otra decisión de una relevancia mayúscula.

---

<sup>13</sup> Refiere a que una obligación queda sujeta a la permanencia de determinadas circunstancias de partida.



Si lo que se plantea el gobierno uruguayo es la denuncia del Tratado de Asunción y la renegociación de las condiciones de relaciones con los socios de la región, eso debe estar claramente formulado y debe abrirse un proceso de discusión democrática profunda, con análisis de impacto, con datos, con aportes de la academia, escuchando a los sectores económicos y sociales que mucho tienen para decir en este sentido. Es hora de ordenar la estrategia y, sobre todo, de asumir responsabilidad política en la construcción de una política pública, que es tan fundamental para el futuro de todos y todas. Esperemos que se ordene la conversación regional y que se convoque a una conversación nacional con la amplitud y la seriedad que requiere una decisión de esta naturaleza.

## Referencias bibliográficas

- BOUZAS, R. (2005). Mercosur: instituciones, asimetrías e integración profunda. En BID, *Seminario de profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades*. Río de Janeiro, 6-7 de julio.
- CABALLERO, S. (2011). *El proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la integración regional*. Montevideo: CEFIR-FESUR-GIZ-Somos Mercosur.
- CAETANO, G., y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2021). Treinta años de Mercosur: canon regionalista. *Cuadernos Americanos*, 2(176), 15-41.
- CEPAL. (2021a). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1). Santiago.
- CEPAL. (2021b). Treinta años del Mercosur: en busca de una estrategia exportadora exitosa. *Boletín de Comercio Exterior del Mercosur*, 4 (LC/TS.2021/93). Santiago.
- QUIJANO, J. M. (2010). *El Mercosur 20 años después*. Montevideo: CEFIR.
- TV SENADO. (2021, agosto 20). *CRE recebe os ministros Paulo Guedes, e de Relações Exteriores, Carlos Alberto França*. [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=oHxbaHhFr1k&t=7547s>
- URUGUAY XXI. (2022a, abril). *Caracterización de las mipymes exportadoras de bienes en Uruguay*.

URUGUAY XXI. (2022b, mayo). *Informe mensual comercio exterior. Mayo 2022.*

URUGUAY. PRESIDENCIA. (2021, setiembre 7). Uruguay recibió planteo formal de China para avanzar en la firma de un tratado de libre comercio. *Presidencia de la República*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-recibio-planteo-formal-china-para-avanzar-firma-tratado-libre>

# Uruguay y el Mercosur

**IGNACIO BARTESAGHI**

## Contexto histórico

El Mercosur ya sobrepasó los treinta años de vida y es momento de evaluación. No cabe duda de que en la década del noventa se trató del primer paso profundo hacia la integración en el Cono Sur, en especial, entre las dos economías mayores. El bloque ha atravesado diferentes etapas con momentos de cierto éxito, pero también de paralización y hasta retroceso. Además, no todos los países miembros muestran los mismos intereses o se han beneficiado de igual forma.

Desde el año 2020 y en especial en el marco de los festejos por sus tres décadas, lo que coincide con un contexto internacional marcado por la pandemia y sus efectos devastadores en las economías y los entramados sociales, sumado a las crisis políticas e institucionales de algunos países de la región, las diferencias entre los miembros afloraron con fuerza y llevaron al bloque a una de sus mayores crisis desde su existencia. En los hechos, Brasil y Uruguay plantean cambios de especial importancia para el esquema de integración, en especial, en lo relacionado con la rebaja del arancel externo común y con la posibilidad de que los miembros negocien con terceras economías de forma bilateral (Instituto de Negocios Internacionales, 2022).

Para comprender cabalmente los debates sobre el Mercosur y su crisis actual, así como los intereses de los miembros, pero especialmente los de los países más pequeños, debe calibrarse adecuadamente el desarrollo que ha tenido en los últimos años el proceso de integración regional y su adaptación frente a las tendencias internacionales del comercio mundial, pero especialmente conocer sus orígenes y la importancia que este mecanismo de integración tiene para la estratégica relación entre Argentina y Brasil (Caetano, 2011).

En efecto, los primeros pasos del bloque que hoy también está integrado por Paraguay y Uruguay (Venezuela es parte del Mercosur, pero se encuentra suspendido), se dieron en la década del ochenta. Una vez superadas las dudas de un enfrentamiento bélico entre las dos principales economías del Cono Sur, comenzó, por impulso de los presidentes Sarney y Alfonsín, un camino que derivó en lo que hoy se conoce como Mercosur.

Algunos de los hitos que marcaron el comentado acercamiento fueron la firma de la Declaración de Iguazú el 30 de noviembre de 1985, cuando se creó una comisión mixta que determinó las áreas en las que ambas economías podrían alcanzar una complementación económica, industrial, energética, de transporte y de comunicaciones. Luego se llegó a la firma del Acta de Integración Argentino Brasileña y el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), que dieron continuidad a la profundización de las relaciones económicas, siempre desde una lógica sectorial y aún algo limitada, que fue el espíritu que reinó desde un inicio en el acercamiento entre las dos economías. La firma de tratados continuó con el Acta de Buenos Aires, de julio de 1990, y el Acuerdo de Complementación Económica n.º 14 (ACE 14) suscrito ante la ALADI en el mismo año, además del importante acuerdo de cooperación nuclear y la creación de la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, de 1991.

Esta nueva realidad regional motivó gestiones de Uruguay para sumarse a los acuerdos, ya que, de no formar parte, entre otros efectos negativos erosionaría las preferencias sectoriales que el país tenía con Argentina a través del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) que se tenía con Brasil, los que si bien eran limitados en su alcance, suponían un diferencial de acceso respecto a la relación bilateral de los dos socios regionales. Una vez iniciados los contactos por Uruguay, comenzaron los debates más amplios a los que se sumó Paraguay y se cuestionó la posibilidad de adherir a Chile al proceso (Bartasghi, 2011).

Los pasos dados por Uruguay para sumarse al Mercosur contaron con un amplio apoyo nacional, ya que incorporarse al acuerdo

implicaba beneficios cuantiosos para el sector agroindustrial nacional, el que accedería con preferencias arancelarias al enorme mercado brasileño. Como es sabido, si bien las gestiones de Uruguay para sumarse al Mercosur comenzaron en la presidencia de Julio María Sanguinetti, fue el presidente Luis Alberto Lacalle de Herrera quien tuvo la responsabilidad de firmar el Tratado de Asunción que creó el Mercosur (Lacalle, 2021).

Un estudio más profundo de los antecedentes del Mercosur recién desarrollados indicaría que los acuerdos firmados por Alfonsín y Sarney en la década del ochenta no pretendían la conformación de una unión aduanera ni de un mercado común, como finalmente se estableció en el Tratado de Asunción. Ocurre que este último acuerdo se alcanzó por presidentes con una visión más liberal en el marco del nuevo contexto económico y comercial que emergió en la década del noventa a nivel mundial. Este aspecto es un asunto central en los debates regionales actuales, donde aún se discute con intensidad sobre los objetivos originarios plasmados en los tratados, muchos de los cuales están muy lejos de alcanzarse.

## **Las diferentes etapas del Mercosur**

El desarrollo del Mercosur podría separarse en etapas bien definidas, algunas de las cuales coinciden con los diferentes énfasis políticos de los gobiernos de turno. En cada una de ellas Uruguay mostró posiciones distintas y se vio más o menos favorecido.

No cabe duda de que la *primera etapa* del Mercosur es la de mayor éxito, con los primeros pasos de integración profunda entre los miembros que transcurrieron entre los años 1991 y 1996, cuando el bloque logró avances sustanciales. Entre estos, hay que destacar la firma de sus tratados originarios, la conformación de una estructura institucional, en la que se debe resaltar la implementación de un sistema de toma de decisiones, un sistema de aprobación de normas derivadas con la creación de órganos con capacidad decisoria y la instalación de un sistema de solución de controversias (primero provisorio y luego definitivo).

En el nivel comercial, se logró conformar una zona de libre comercio, y desde 1995 se cuenta con un AEC. Más allá de las particularidades que presentan el primer nivel de integración mencionado (sectores excluidos y no se avanzó en servicios más allá de la aprobación del Protocolo de Montevideo)<sup>14</sup> y las excepciones del AEC, se trata de dos logros que tuvieron efectos directos en la eliminación de los aranceles al comercio intrazona y a la baja del arancel de extrazona, lo que generó impactos positivos en la creación de comercio entre los miembros.

Otro de los éxitos relacionados con la primera etapa del Mercosur tiene que ver con la armonización normativa en diferentes áreas, especialmente en normas sanitarias y fitosanitarias, así como también en las de alcance técnico y aduanero. En cuanto a la agenda externa, en los primeros años se logró captar el interés de Estados Unidos en el conocido acuerdo 4 + 1, el que finalmente no llegó a buen puerto, se firmó un acuerdo Marco con la Unión Europea y se cerraron acuerdos comerciales con las economías más próximas como Chile y Bolivia. Podría decirse que en sus primeros años el Mercosur logró captar la atención de las principales economías mundiales de la época, lo que refleja el éxito inicial del proceso.

Una *segunda etapa* comenzó con los impactos de la crisis asiática de 1997 en la región y en particular en Brasil, proceso que derivó en la devaluación de su moneda en enero de 1999, lo que afectó de forma abrupta el comercio intrarregional del Mercosur y arrastró a Argentina a una enorme crisis social, económica y política, de la cual naturalmente tampoco escapó Uruguay. La peor crisis económica regional se desató en 1999 y se extendió hasta el 2002. La crisis económica llevó a un revés en el cumplimiento de los compromisos asumidos, ya que tanto Brasil como Argentina comenzaron desde esa fecha a aplicar medidas que fueron en contra de las normas regionales, y se activaron los primeros conflictos en el marco del Sistema de Solución de Controversias del Mercosur. De hecho, el primer laudo arbitral del Mercosur refería a las medidas restrictivas al comercio recíproco impuestas por la Secretaría

---

14 Se estableció la regulación y liberalización de los servicios a través de *rondas*, las que, si bien se realizaron, los compromisos allí asumidos nunca fueron internalizados por los socios.

de Comercio Exterior de Brasil contra Argentina entre los años 1997 y 1998. Podría decirse que en esta segunda etapa el bloque dejó de lado gran parte de los objetivos originarios, perdiendo el espíritu integracionista y la cohesión que caracterizó en los primeros años del proceso de integración.

En esta segunda etapa, y debido a la profunda crisis que atravesaba el bloque, se registró el denominado *relanzamiento del Mercosur*, que constó de un número récord de medidas aprobadas en el año 2000 (un total de 70 por el máximo órgano del Mercosur, el Consejo del Mercado Común), las que apostaron a legislar sobre algunos de los objetivos pendientes, en especial, los vinculados con la unión aduanera, la coordinación macroeconómica, los incentivos a las inversiones y la producción, las relaciones externas (ese año se aprobó la polémica decisión 32/00 que ratifica que los miembros del Mercosur deben sostener negociaciones en conjunto), el comercio de servicios, los regímenes excepcionales, la política automotriz común, entre tantos otros. Además, en ese mismo año se aprobaron normas relacionadas con la incorporación de la normativa regional, la Secretaría del Mercosur, simplificaciones migratorias para los ciudadanos del Mercosur, entre otras. De cierta forma, el período de crisis derivó en un gran salto hacia adelante, aumentando la apuesta y preparando al bloque para su próxima etapa.

La *tercera etapa* del Mercosur comenzó en 2003 y culminó en 2015 con la asunción de Mauricio Macri como presidente de Argentina. Esta etapa coincide con uno de los mejores períodos económicos de la región y el mundo, que se benefició por la expansión del comercio mundial a impulso de China, lo que favoreció el aumento de los precios internacionales de los productos primarios y agroindustriales colocados por los países del Mercosur. Llamativamente, en esta fase el bloque no siguió adelante con lo establecido por el enorme caudal de normas aprobadas en el año 2000 y rotuladas como las relacionadas con el relanzamiento del Mercosur. Por el contrario, se registró una enorme politización del bloque, el que se alejó casi definitivamente de las metas económicas y comerciales.

Por otro lado, para evitar un quiebre mayor de la política comercial del Mercosur (tanto Uruguay como Argentina romanceaban con un acercamiento comercial con Estados Unidos), Brasil aceptó la excepción planteada por Uruguay para avanzar con México en la firma de un AEC (lo que ocurrió finalmente en 2003). En el mismo período se aprobó el Protocolo de Olivos, se creó el Tribunal Permanente de Revisión, lo que terminó siendo un camino intermedio entre la propuesta uruguaya de crear un tribunal de justicia del Mercosur y la de los socios mayores que se sentían cómodos en un sistema arbitral.

En esta tercera etapa se registró la aprobación del mayor número de normas relacionadas con lo político e institucional, además de tomarse definiciones que priorizaron los intereses de Brasil sobre el resto de los miembros del Mercosur. Al respecto de la ponderación de lo político, hay que destacar la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Mercosur, aprobados en el año 2005. No se trata de cuestionar el paso dado por los presidentes de la época (Kirchner, Lula, Lugo y Mujica) en estos asuntos, sino que parece evidente que el enfoque dado en esta etapa al proceso de integración difiere del alcance pretendido en sus tratados originarios (Bartesaghi, 2020).

Otro hecho político impulsado fundamentalmente por Brasil fue la aprobación del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur en el año 2006, que, violando las normas regionales debido a la suspensión de Paraguay (país que no había aprobado en el Congreso el ingreso al Mercosur de Venezuela), terminó ingresando como socio pleno en 2012. La ilegalidad mayúscula de este hecho se resume con la frase del expresidente Mujica, que resaltó en su momento que «lo político estuvo por encima de lo jurídico».

Respecto a la agenda externa, hay que destacar la firma de los acuerdos con los países andinos (Comunidad Andina) en 2004 y con Perú en 2005, negociación que terminó siendo muy compleja y con menores resultados de los esperados. Si bien las negociaciones con los países andinos culminaron con la firma de dos acuerdos de



complementación económica de alcance parcial firmados ante la ALADI (ACE N.º 58 y 59), este proceso, que debió ser económico y comercial, también se tiñó de intereses políticos por la creación de forma paralela de la Comunidad Sudamericana de Naciones y luego la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En esta etapa, también a impulso de los intereses de Brasil por sus relaciones con el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), se suscribieron los acuerdos con India (2004) y con la Unión Aduanera de África del Sur (2008-2009). Si bien los dos acuerdos están vigentes, son muy limitados en su alcance, no solo porque se trata de acuerdos de preferencias fijas (no tienen un cronograma de liberación comercial), sino porque incorporaron muy pocos bienes del universo en la negociación.

En el plano de la agenda interna hay que destacar como hecho positivo la creación del FOCEM, que dio sus primeros pasos con la creación de un Grupo de Alto Nivel en 2004 que en el mismo año presentó la creación del fondo, el que comenzó a operar en 2005. Por otro lado, durante este período se siguió adelante con las rondas de negociación en el comercio de servicios, si bien luego no fueron incorporadas. Por otro lado, en 2010 y luego de sucesivas prórrogas, se aprobó el Código Aduanero del Mercosur (ya se había aprobado uno en el año 1994), el que tampoco entró en vigor hasta el presente y no ha sido incorporado por Paraguay y Uruguay de acuerdo con la información disponible en la Secretaría del Mercosur.

La *cuarta etapa* del Mercosur comenzó en 2016 con Macri ya en el poder en Argentina y se extendió hasta el año 2019 con la asunción de Jair Bolsonaro en Brasil y Alberto Fernández como presidente argentino (en Uruguay asumió Luis Lacalle Pou en marzo de 2020). Esta instancia volvió a priorizar los intereses económicos y comerciales del Mercosur en la agenda interna, pero fundamentalmente en la agenda externa con un marcado liderazgo de Macri y una escasa participación de Brasil debido a la crisis política generada por la destitución de Dilma Rousseff y el posterior débil gobierno de Michel Temer.

El primer mensaje de cambio se dio con la aprobación de una declaración política que suspendía a Venezuela del Mercosur, aprobada por tres de los cuatro miembros del bloque en diciembre de 2016 (Uruguay se abstuvo). Esa definición, cuestionada desde el punto de vista legal, suspendió de hecho la participación de Venezuela de los órganos con capacidad decisoria, lo que generó un reclamo del país caribeño en el Sistema de Solución de Controversias. Finalmente, y ahora sí con el apoyo de Uruguay y ajustado a derecho, en agosto de 2017 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron unánimemente aplicar la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia (suspensión que sigue hasta el momento). Otras señales como las vinculadas a la suspensión de las elecciones directas para el Parlamento del Mercosur (vigentes en Paraguay y Argentina), la eliminación del cargo del alto representante del Mercosur y la suspensión de un importante número de órganos creados en los últimos años en el bloque fueron solo algunas de las medidas tomadas que confirmaban un cambio de rumbo del esquema de integración.

En el plano interno, se buscó atender al tratamiento de las barreras no arancelarias, se aprobó un nuevo Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones intra-Mercosur y el Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur aprobados en el año 2017. En lo que refiere a la agenda externa, se trata de una etapa que mostró logros significativos, ya que tras veinte años de negociaciones se logró suscribir en 2019 el Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea y el del bloque con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, o EFTA en inglés). En esta etapa del Mercosur también entró en vigor el acuerdo Mercosur-Egipto (2017) y se cerró un acuerdo con Colombia (2017) que ya se encuentra operativo. Por otro lado, se lanzaron negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Singapur y Líbano.

La *quinta etapa* del Mercosur está hoy cargada de incertidumbre, no solo porque el nuevo presidente argentino ha mostrado otros intereses frente a los defendidos por Brasil y por Uruguay, además de pretender un Mercosur más político (su presión para que ingrese Bolivia al Mercosur es parte de esa estrategia), sino también por las dificultades

que se enfrentan en la agenda externa, con una paralización del proceso de ratificación del acuerdo con la Unión Europea y muy magros resultados en la agenda externa en curso (con la única excepción de Singapur).

Desde hace ya varios meses, las negociaciones internas en el Mercosur se han centrado en la propuesta para rebajar el AEC (finalmente concretada por Brasil de forma bilateral y apartándose de las normas vigentes) y en la posibilidad de que algunos miembros negocien de forma bilateral con terceras economías (lo que sigue siendo un reclamo de Uruguay que todavía está en curso y que lo pretende concretar con el posible inicio de negociaciones con China). En cuanto a la agenda interna, en 2021 se aprobó el Acuerdo sobre Comercio Electrónico en el Mercosur, lo que es considerado un avance, dado que hasta esa fecha no existía regulación regional en la materia.

La quinta etapa ha estado marcada por las diferencias entre los socios, con particular énfasis en el enfrentamiento entre Argentina y Uruguay, pero también entre Argentina y Brasil, y la ausencia de diálogo entre los presidentes de las economías mayores no tiene precedentes. Paraguay ha asumido una posición más neutra e intermedia en las negociaciones en curso.

En el marco de esta etapa, Uruguay lidera una vez más la posibilidad de que los miembros puedan avanzar en la firma de acuerdos comerciales más allá del Mercosur, no por considerar que ese es el camino ideal, sino porque es evidente que algunos socios aún no están dispuestos a avanzar en dicho terreno (especialmente con las economías más dinámicas de Asia Pacífico, como China).

## La posición de Uruguay en el Mercosur

Luego de más de treinta años de vida, el Mercosur sigue sin dar pleno cumplimiento a sus objetivos originarios, tales como la conformación de una zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común. Algunos de estos objetivos fueron alcanzados parcialmente, otros están aún muy lejos de concretarse.

Inicialmente, la implementación de una zona de libre comercio y de una tarifa externa común entre los miembros impactó positivamente en la creación de comercio intrarregional y en una baja de los aranceles. Lamentablemente, debido a las crisis económicas, el bloque retrocedió y revirtió este proceso de apertura, aumentando los aranceles, la aplicación de las barreras no arancelarias y postergando la suscripción de acuerdos comerciales con economías de extrazona.

El Sistema de Solución de Controversias del Mercosur se encuentra paralizado y hace años que no activa una controversia, lo que naturalmente no tiene que ver con que no existan incumplimientos de la normativa comunitaria. Los operadores privados y los gobiernos han perdido confianza en la justicia regional, la que ha sido vilipendiada en más de una oportunidad debido al incumplimiento de los laudos.

Sobre la agenda interna, parece claro que el bloque no ha acompañado el ritmo de las tendencias internacionales, ya que muestra un escaso desarrollo en capítulos de especial relevancia en el comercio internacional, tales como el comercio de servicios, las normas medioambientales y laborales, las pymes, la propiedad intelectual, las inversiones, entre tantos otros.

Respecto a la agenda externa, más allá de los logros recientes vinculados al cierre de las negociaciones con la Unión Europea y el EFTA, los que se encuentran en proceso de incorporación enfrentando algunas dificultades, el Mercosur continúa sin contar con acuerdos vigentes con ninguno de los principales centros de consumo a nivel internacional. Las negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Singapur y Líbano siguen su curso, pero han enfrentado cierta paralización

por la pandemia. A su vez, tanto Argentina como Brasil muestran reticencias en dichas negociaciones, especialmente con Corea del Sur. En el corto y mediano plazo no es esperable que el Mercosur logre avances sustantivos en su agenda externa, con la posible excepción de Singapur, con el que se ha avanzado en los últimos meses de 2022.

Tomando en cuenta el diagnóstico recién presentado, Uruguay entiende que es necesario alcanzar un nuevo consenso regional en el Mercosur y afrontar un sinceramiento que aborde una reforma integral del bloque. Este proceso debería llevar a la firma de nuevos tratados y protocolos, con nuevas metas integracionistas que reflejen la nueva realidad mundial. En ese sentido, deberá descartarse la conformación de una unión aduanera y de un mercado común entre los miembros, que hoy restringe el despliegue de la política comercial más apropiada para los intereses económicos de Uruguay (baja de aranceles para las importaciones, consolidación de las excepciones al AEC en permanentes, mejora del acceso internacional, entre otros).

Dejar de lado las ambiciosas metas incumplidas tras más de treinta años de historia del Mercosur no implica olvidar la exitosa armonización que se ha logrado en áreas como la aduanera, las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, las migratorias, las laborales o incluso las relacionadas con otras áreas de interés social como la educativa.

Mientras se discute el proceso de reformulación del bloque propuesto anteriormente, el que llevará tiempo y exige un contexto adecuado, en el corto y mediano plazo es conveniente proponer la eliminación, suspensión o profunda reforma de su arancel externo común. Este ya no refleja las estructuras productivas nacionales actuales, no fomenta la participación en las cadenas globales de valor y afecta la captación de inversiones. La baja unilateral de Brasil concretada en el año 2021 y 2022 son una señal clara en ese sentido y abren un camino de rebaja y necesaria reformulación de los niveles tarifarios del bloque.

En paralelo a las acciones propuestas respecto el AEC, deberán autorizarse las negociaciones bilaterales con países de extrazona, para que todos los miembros (o uno de ellos como ocurrió en el

caso de Uruguay con México) puedan avanzar con las economías con las que tienen oportunidades de negociar acuerdos comerciales. Esta posibilidad habilitaría a Uruguay a reaccionar más rápido y aprovechar las ofertas que importantes economías le están realizando desde tiempo atrás. En particular, el caso de China, país con el cual se encuentra en proceso de elaboración de un estudio de prefactibilidad.

Se debe plantear el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, valorando la incorporación plena de los sectores excluidos, pero principalmente superando el importante número de barreras no arancelarias y otras restricciones aplicadas entre los socios hasta la fecha. Estas últimas medidas no solo afectan las corrientes de exportación actuales de Uruguay al bloque, sino también la potencial captación de inversiones en el país para proveer desde allí al mercado regional.

Es urgente avanzar en la regulación del comercio de servicios en el Mercosur, así como también en los otros nuevos temas del comercio internacional no regulados como el comercio electrónico (recién en 2021 se avanzó en este asunto), el medioambiente, las pymes, así como profundizar las regulaciones vinculadas con las inversiones, la propiedad intelectual y las compras públicas.

Dichos capítulos son los incorporados por los acuerdos en el ámbito internacional, por lo que las empresas uruguayas no pueden estar ajenas a esto en cualquier proceso de internacionalización.

Será necesario acelerar la reforma institucional del bloque, adecuando su estructura actual a nuevos objetivos, eliminando el importante número de órganos subsidiarios que no tiene relación con el nivel de desarrollo alcanzado por el bloque y valorando la continuidad del Parlamento del Mercosur, órgano de carácter político para un esquema de integración de una dimensión que está muy lejos de ser alcanzada por el bloque. Desde el punto de vista institucional, deberá discutirse la eficiencia del Sistema de Solución de Controversias del Mercosur, en particular, buscando una mayor agilidad y respeto de sus laudos. Sigue pendiente la redefinición de las funciones de la

Secretaría del Mercosur, hoy con un papel muy subvaluado y limitado por el accionar de los gobiernos nacionales.

Mantener y potenciar el FOCEM como instrumento que favorece el desarrollo regional y la competitividad de los negocios regionales. Más allá del bajo monto de sus fondos con relación al PIB de la región, se trata de un instrumento muy bien valorado que busca mitigar las importantes asimetrías estructurales que aún muestran los miembros del Mercosur. Por último, en la reformulación del Mercosur deberá debatirse sobre la continuidad de Venezuela como socio pleno y la nueva incorporación de Bolivia. Desde el punto de vista comercial no se esperan resultados positivos por la plena incorporación de Bolivia y, así como ocurrió con Venezuela, el ingreso de este país presenta intereses que son exclusivamente políticos.

Son muchos asuntos y todos de alta complejidad, pero luego de más de tres décadas de historia es necesario asumir con qué Mercosur se cuenta hoy y si este está preparado para reaccionar apropiadamente frente a las dinámicas internacionales. No estar dispuesto a dar este debate con elevadas dosis de sinceridad podría aumentar aún más las diferencias entre los miembros y llevar al bloque a un quiebre definitivo.

## Referencias bibliográficas

- BARTESAGHI, I. (2011). *El Mercado Común del Sur 1991-2010*. Montevideo: Cámara de Industrias del Uruguay.
- BARTESAGHI, I. (2020). *Mercosur. Su desarrollo normativo frente a las tendencias mundiales*. Montevideo: Magro - Universidad Católica del Uruguay.
- CAETANO, G. (coord.) (2011). *Mercosur 20 años después*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.
- INSTITUTO DE NEGOCIOS INTERNACIONALES (2022). *Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones*. Informes de Integración Económica, n.º 11. Montevideo: Universidad Católica. [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe\\_integracion\\_economica\\_ndeg11.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf)
- LACALLE, L. A. (2020). *Mercosur: nacimiento, vida y decadencia*. Montevideo: Aguilar.





# La idea recurrente de la flexibilización del Mercosur en la política exterior uruguaya

**WILSON FERNÁNDEZ LUZURIAGA**

El propósito de esta intervención, acorde a lo solicitado por los organizadores del encuentro, radica en comentar el tema desde un enfoque de política exterior uruguaya y no desde el proceso de integración Mercosur en sí mismo. Desde esta perspectiva, repaso y advierto cómo expresiones de gobernantes y dirigentes políticos, referidas o asociadas a la flexibilización en el bloque, han sido recurrentes e, incluso, asociadas a la satisfacción del interés nacional. Esta intervención trata, entonces, de dibujar un escenario desde una dimensión política, más discursiva y no meramente economicista. En instancias como estas, uno recuerda a sus maestros, como Romeo Pérez Antón, cuando insistía en que la política exterior es la gestión de las relaciones exteriores por un sistema político; que el gobierno exterioriza una decisión, pero detrás de la acción gubernamental hay un sistema político que sintetizó un complejo proceso de toma de decisiones.<sup>15</sup>

Todos recordamos un corto y muy sorprendente proceso en el año 2006, realmente resuelto dentro del sistema político nacional, cuando se descartaba la negociación de un tratado de libre comercio bilateral con Estados Unidos. El episodio y el consecuente enfrentamiento, que llegó a radicarse en el propio gobierno y en el partido político de gobierno, Frente Amplio, no derivó en un reclamo oficial de flexibilización en el interior del bloque. No obstante, en diciembre de ese año, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en la cumbre del

---

15 Pérez Antón definía a la política exterior como «la actividad del sistema político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que ese sistema político corresponde, es decir, la gestión de las relaciones internacionales por un Estado y por el sistema político que lo incluye» (Pérez Antón, 2004).

Mercosur celebrada en Brasilia, decía:

Así no podemos seguir. [...] Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias. Esa es la mejor síntesis que yo podría hacer de esto. Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta». (Caetano, 2021)

Paso al segundo periodo de gobierno del Frente Amplio, año 2012, con los acontecimientos derivados del ingreso de Venezuela al Mercosur. En la primera declaración sobre lo acontecido en aquella cumbre de Mendoza, el presidente José Mujica, reivindicando los dividendos en materia económico-comercial de esa decisión política, declaró que Uruguay logró (como una especie de contrapartida por haber adherido al consenso sobre el ingreso de Venezuela al bloque) el beneplácito de sus socios para negociar acuerdos comerciales con otros países y opinó:

Lo más importante no es la suspensión de Paraguay. Lo más importante es que logramos de alguna manera, con la incertidumbre que hay en el mundo y el peso de crisis económica en los países desarrollados, que el Mercosur salga del corral de ramas que está viviendo hace tiempo. Eso es bueno porque diversifica nuestros mercados (Nosieski, 2012).

Tabaré Vázquez, en 2006, en el tercer gobierno del Frente Amplio, unos días antes de viajar a China confesaba: «Estamos preparando un documento, para que sea firmado por ambas presidentes, para iniciar todos los estudios que desbloqueen un tratado de libre comercio con China». Y ante una pregunta sobre la conveniencia de este mecanismo, agregó:

Esta es la norma en el mercado mundial, por tanto, si Uruguay queda afuera, se queda solamente con su mercado interno y algo del Mercosur, no va a crecer. Si no crece, no habrá mejores puestos de trabajo, mejores salarios y no disminuirá la pobreza.

Desde marzo de 2020, Uruguay está gobernado por una coalición de partidos políticos, encabezada por el partido que menos habló de la

flexibilización en la campaña electoral de 2019. No obstante, el Partido Nacional proclamaba una política de *sinceramiento*, que priorizara la plena instalación de una zona de libre comercio y profundizara los avances en la libre circulación, ponderando en la agenda externa del Mercosur la concreción del acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea (Partido Nacional, 2019).

El Partido Colorado, que representa el 23 % de la llamada Coalición Multicolor, en la campaña de 2019 afirmaba que las uniones aduaneras eran un instrumento en desuso y proponía «retomar soberanía sobre nuestra política comercial para concertar la mayor cantidad de acuerdos de libre comercio de buena calidad, ya sea en bloque o buscando caminos alternativos» (Partido Colorado, 2019).

El Partido Independiente, 1 % de la coalición, también denunciaba en su plataforma la obsolescencia de las uniones aduaneras y reclamaba, como primer paso, una aceleración urgente de la zona de libre comercio. Además, calificaba el Mercosur como «obstáculo» en la inserción internacional del Uruguay y sentenciaba: «Es imposible alinear los intereses de los países para construir una política comercial común en el Mercosur» (Partido Independiente, 2019).

Dejo a Cabildo Abierto por fuera de esta enumeración sobre cambios drásticos en el bloque, porque este partido político que comparece por primera vez a una elección nacional en 2019 y representa el 19% de la Coalición Multicolor, realmente estampó la propuesta en política exterior más mercosuriana. Su plataforma advertía que la importancia del Mercosur radica, «entre otras cosas», en que constituye el destino de las exportaciones nacionales con medio y alto valor agregado, exportaciones «imposibles de colocar en otros mercados» (Cabildo Abierto, 2019).

Con los resultados del 27 octubre de 2019, todos conocemos la historia: entre la primera y la segunda vuelta se constituye la coalición que llegó al gobierno proponiéndole a la ciudadanía un resumido programa común, titulado *Compromiso por el país*. Como expresión introductoria, en el apartado sobre política exterior, el documento

estampa que «el país ha quedado encerrado en un Mercosur bloqueado y aislado del mundo». Y explica que las condiciones de Uruguay para acceder a muchos mercados hacen que los productos no sean competitivos: «una mala política comercial» que repercute en forma negativa sobre el empleo, la inversión y las condiciones de vida de los uruguayos. Ahí es la primera vez que se proclama el término *flexibilización*. La coalición directamente propone: «Trabajar por una flexibilización de las reglas del Mercosur relativas a la búsqueda de otros acuerdos comerciales por parte de los Estados miembros» (Partido Nacional et al., 2019).

Finalmente, en su discurso de asunción del 1.º de marzo de 2020, el presidente Luis Lacalle Pou reafirmó esta última idea. En efecto, enfatizando el acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea, sostuvo que la idea del fortalecimiento del Mercosur, para consagrarlo como un actor con peso en el sistema internacional, supone «al mismo tiempo» su flexibilización, para que cada socio pueda avanzar en procesos bilaterales con otros países, en una clara referencia a la habilitación para que sus integrantes puedan negociar y concretar tratados de libre comercio con terceros (Uruguay. Presidencia, 2020).

Mi conclusión, entonces, es que llegamos al presente con una señal del sistema político en su conjunto, no del actual gobierno. Una decisión primaria de pedir flexibilización en las bases fundantes del Mercosur y una decisión específica de comenzar a explorar la viabilidad de un tratado de libre comercio bilateral con China, que debería ser leída como resultado de un consenso, al menos, tácito.

No obstante, como decisión en política exterior, cabe apuntar una falencia: la propuesta uruguaya no se embarcó en un proceso progresivo de diálogo con sus socios del proceso de integración. Y la falencia se refuerza si coincidimos en que a Uruguay nunca le fue sencillo convencer a las contrapartes en el bloque de la necesidad de satisfacer su interés nacional como socio pequeño, y todo dentro de un Mercosur que tiene claras deficiencias en sus mecanismos — formales e informales — de toma de decisiones.

La excepción a la resolución 32/00 es, en realidad, una excepción a bases fundacionales del Mercosur. En ese sentido, cabe hacerse una pregunta esencial: ¿se plantearán escenarios de negociación en los que Uruguay exhiba la intención de romper unilateralmente con el *statu quo* institucional del Mercosur, si su reclamo no es atendido? ¿Este reclamo, cualquiera sea el desenlace, terminará dibujando otro escenario en el bloque subregional?

Uruguay ahora interpela al bloque desde un reclamo concreto. La autorización para negociar un tratado con China puede significar la excepción a la regla o la reconfiguración del Mercosur. El gobierno asume un compromiso con la ciudadanía muy grande y se coloca tanto en el contexto regional como en el sistémico internacional como un innovador. Pero es sabido que se trata de un país con capacidades relativas que tendrá que enfrentar socios regionales que ya han manifestado desacuerdos en desafiar ese *statu quo* imperante, como Argentina y Paraguay.

Para finalizar, quiero manifestar, al menos, mis dudas sobre el término *improvisación* con el que se ha calificado en este panel a los reclamos uruguayos. El calificativo me transporta 31 años atrás, cuando se acusaba al gobierno de improvisar en política exterior, al solicitar el ingreso al bloque subregional, proceso de integración expresamente cerrado por Argentina y Brasil. Supimos luego que el presidente de la República Luis Alberto Lacalle de Herrera y su canciller Héctor Gros Espiell habían constituido un eje decisorio eficaz y exitoso, incluso con oposición de relevantes figuras del propio equipo económico de gobierno que abogaban por una apertura de Uruguay al mundo desde una perspectiva liberal (Bizzozero Revelez, 2008).

Así que concluyo que no corresponde, no es adecuado a la realidad, hablar de improvisación. Creo en la diplomacia uruguaya, creo en el sinceramiento que se le pide al Mercosur desde el sistema político nacional, creo que simplemente un histórico reclamo de nuestra política exterior fue planteado oficialmente a los socios del bloque en pos de la satisfacción del interés nacional.

## Referencias bibliográficas

- BIZZOZERO REVELEZ, L. (2008). *Uruguay en la Creación del Mercosur. ¿Un cambio en la política exterior?* Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- CABILDO ABIERTO. (2019). *Compromiso del Partido Cabildo Abierto con Uruguay y su gente. 2020-2025. # Ahora Uruguay*. <https://manini.uy/programa.pdf>
- CAETANO, G. (2021, julio 17). Mercosur: entre las demandas de flexibilización y la diplomacia presidencial. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/7/mercosur-entre-las-demandas-de-flexibilizacion-y-la-diplomacia-presidencial/>
- NOSIESKI, J. C. (2012, junio 30). «Un nuevo Mercosur». *Reflexiones*. [blog]. [http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia\\_56010\\_1.html](http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_56010_1.html)
- PARTIDO NACIONAL. (2019). *Lo que nos une. Programa de gobierno 2020/2025*. <https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>
- PARTIDO COLORADO. (2019). *Un pequeño país modelo. Programa de gobierno. Partido Colorado. 2020/2025*. <https://partidocolorado.uy/un-pequen%CC%83o-pais-modelo-programa-de-gobierno-2020-2025/>
- PARTIDO INDEPENDIENTE. (2019). *Programa de gobierno 2020-2025. El cambio hacia adelante*. [https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas\\_gobierno\\_2015\\_2020/~8017/programa-de-gobierno-partido-independiente-3800](https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020/~8017/programa-de-gobierno-partido-independiente-3800)
- PARTIDO NACIONAL, PARTIDO COLORADO, CABILDO ABIERTO, PARTIDO INDEPENDIENTE Y PARTIDO DE LA GENTE (2019). *Compromiso por el país*. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- PÉREZ ANTÓN, R. (2004). Un siglo de política exterior. En B. NAHUM (dir.), *El Uruguay del siglo XX*. Tomo II «La política» (pp. 95-135). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- URUGUAY. PRESIDENCIA. (2016, septiembre 26). Uruguay se apresta a firmar tratados de libre comercio con China y Chile. *Presidencia de la República*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-se-apresta-firmar-tratados-libre-comercio-china-chile>
- URUGUAY. PRESIDENCIA. (2020, marzo 1). Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General. *Presidencia de la República*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/discurso-completo-del-presidente-luis-lacalle-pou-asamblea-general>

# Algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur y los análisis académicos que hacemos sobre el tema desde Uruguay

**CAMILO LÓPEZ BURIAN**

Las siguientes páginas recogen algunas reflexiones sobre la política exterior uruguaya en relación con el Mercosur impulsada por el gobierno de Luis Lacalle Pou. Estas reflexiones, si bien se apoyan en trabajos analíticos previos, no son la comunicación de un proceso de investigación formalizado. De esta manera, se recogen aquí preguntas y algunas consideraciones preliminares.

El primer punto que merece ser reflexionado es el papel de las y los académicos que, desde diferentes ópticas, realizamos análisis y construimos sentidos sobre la realidad que analizamos. Como bien señala Robert W. Cox: «La teoría es siempre para alguien y con algún propósito. Todas las teorías tienen su perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en el tiempo y el espacio, específicamente de un tiempo y espacio político y social» (Cox, 2013, p. 132). Por lo tanto, los análisis que se realizan, sin por ello perder su carácter académico, están históricamente situados y son pasibles, por tanto, de ser a la vez una pieza a ser analizada.

Sobre los abordajes sobre el regionalismo, Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli (2019, p. 210) señalan que:

[...] lo que la academia hace del regionalismo no solamente implica que construye los conceptos sobre los que se articula el debate académico, sino que tiene, especialmente, capacidad normativa sobre el regionalismo existente. Lo que la academia dice sobre el regionalismo es performativo, al nominar genera realidad.

Asumiendo este primer punto, las preguntas y reflexiones que siguen buscan, por una parte, reflexionar sobre los análisis que hacemos y, por otra parte, intentar dejar preguntas que nos ayuden a problematizar el asunto que tratamos, en cuanto aporte al debate público de un tema de gran relevancia para la política exterior del país y sus vínculos con el desarrollo.

La primera pregunta que necesitamos hacernos es ¿qué significa flexibilizar el Mercosur? Para responder esto tenemos que asumir dos elementos: no hay una definición consensuada de qué significa flexibilizar y estamos en el marco de un momento de disputa entre los actores políticos sobre qué es flexibilizar y qué impactos podría tener.

A ello vale la pena agregar el contexto de este debate. En Uruguay este tema llega junto con la búsqueda de acuerdos comerciales con actores extrabloque, particularmente, en el presente, junto con la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con China.

En 2016 analizamos la posibilidad de que esta opción fuera un asunto de agenda en la política exterior uruguaya (Urdinez, López Burian y De Oliveira, 2016). Partimos de un análisis de escenario en que China, en los últimos años, venía ampliando su presencia en América Latina, provocando un aumento de los flujos comerciales, de la inversión extranjera directa y de los acuerdos de cooperación bilateral. En ese momento, Brasil estaba perdiendo protagonismo regional y global, lo que en los últimos años se ha acrecentado, particularmente durante el gobierno de Jair Bolsonaro. Analizando las preferencias de los legisladores uruguayos, encontrábamos que esa propensión era mayor cuando los políticos veían al Mercosur como un obstáculo para los intereses de Uruguay y cuando el liderazgo regional, o pretendido liderazgo regional, de Brasil era percibido como negativo o en declive. Si se atiende a este análisis previo, el escenario actual nos muestra una coalición gobernante que se alinea con preferencias aperturistas y que en su mayoría perciben al Mercosur como un obstáculo para lograr esta estrategia. A la vez, muestra al Brasil de Bolsonaro en una posición alineada con los Estados Unidos durante el mandato de Trump y dando muy poca relevancia estratégica a los procesos regionales.



Frente a este escenario, corresponde hacerse algunas preguntas. La primera tiene que ver con qué entendemos y que implica flexibilizar el Mercosur. Esto es importante porque muchas voces políticas y de actores económicos señalan la necesidad de mejorar el Mercosur, o la forma en la que Uruguay está en el bloque. Pero, quizás, no haya tantos acuerdos sobre qué rumbos tomar en este punto.

Esta discusión sobre flexibilizar el Mercosur, sobre modernizarlo, transformarlo, es muy relevante. Y es una discusión de una enorme trascendencia política. Nuestro sistema político se caracteriza por la fortaleza de sus partidos, porque los partidos son capaces de tramitar políticamente discusiones complejas. Por lo tanto, las formas de llegar a decisiones sobre este asunto son de gran importancia. Porque una decisión de tal trascendencia, que implica cambios que posteriormente no pueden ser desandados o que impactan en las trayectorias futuras, merecen un debate amplio, pluralista e informado, que incluya a los actores y que busque la interacción de argumentos para lograr decisiones a partir de esos intercambios. Por eso, desde la academia es necesario esforzarse para presentar este debate como un intercambio entre posiciones que tienen sustentos técnicos y políticos diferentes, no asumiendo el discurso de los actores, sino problematizándolo y deconstruyéndolo para aportar a una mejor calidad del debate público.

Esto implica entender los asuntos económicos y comerciales como asuntos políticos que generan efectos distributivos. La propuesta es reflexionar en tres niveles: el internacional global, el regional y el nacional.

En el plano global, existe un proceso de tensión entre Estados Unidos y China, que tiene expresiones económicas, comerciales, tecnológicas y político-estratégicas. Merece la pena que nos hagamos algunas preguntas sobre qué implica intentar flexibilizar el Mercosur o buscar un acuerdo de Uruguay con una potencia como China, en relación con otras potencias (no solamente Estados Unidos, que compite fuertemente con China en este sentido, sino también la Unión Europea con la que hemos avanzado recientemente en nuestra relación). No tenemos todavía del todo claro cuál es la política de la administración de

Biden en relación con la región. Pero, por ejemplo, en la última cumbre del G7 y en la agenda política de Estados Unidos la idea de la alianza de las democracias y de una cierta búsqueda de recomponer el orden internacional liberal en términos, no solamente de reglas, sino también de valores, ha llevado a Estados Unidos contraponer posiciones con China y Rusia. En el fondo, acercarse en un acuerdo con China tiene implicancias políticas en la relación que tenemos con otros actores.

La narrativa de la bipolaridad es una construcción de sentido sobre cómo entendemos el sistema internacional; asumirlo acríticamente nos puede llevar a no ver otras opciones, como la relación con una Unión Europea que está pensando en clave de autonomía estratégica. No podemos quedar presos de las narrativas globales de cuño realista que imperan, sino pensar en interpretaciones alternativas que nos ayuden a ver otros aspectos del escenario actual, por ejemplo, interpretándolo como la crisis orgánica de la globalización, como estructura histórica, visibilizada entre otros aspectos por la crisis del orden liberal internacional.

Por otras partes, hay voces que sostienen que hay países que tienen AEC con Estados Unidos, China y la Unión Europea. Es verdad, y Chile es el ejemplo más recurrente. Pero eso ocurrió en otro momento. En un momento donde China se incorporaba a la OMC. No es el mismo momento histórico, ni los actores estaban en las mismas condiciones que hoy. Entonces, vale la pena recordar que la historia importa. Además, China ocupa espacios donde Estados Unidos no se posiciona, disputando estratégicamente la proyección sobre diferentes regiones. Por ejemplo, algunos competidores claros de Uruguay con relación a China en algunos de sus productos, como Nueva Zelanda, tienen acuerdos que China valora también en términos estratégicos y no solamente comerciales. En síntesis, no podemos pensar en ejemplos cuyas estrategias se desarrollaron en otro contexto histórico de las relaciones internacionales, a la vez que no podemos pensar los temas económicos y comerciales sin atender a la política.

En el escenario regional del Mercosur existen problemas con el cumplimiento de sus reglas, hay problemas de asimetrías de poder entre los Estados y hay que recordar que Uruguay es un país pequeño.

Sí pensamos en los actores, Paraguay tiene relaciones con Taiwán y no tiene relaciones con China. Brasil y Argentina, que lograron tramitar pacíficamente una transición de poder durante la segunda mitad del siglo xx, han sido el eje del proceso de integración, y una buena relación entre Argentina y Brasil es clave para la proyección internacional de la región. A veces se habla del Mercosur de los orígenes como un Mercosur comercial, pero si adoptamos una mirada histórica de la *prehistoria* del Mercosur, tiene más que ver con la paz, con el desarrollo y con la concertación política que con el comercio. Esto es importante para resaltar la importancia de la interacción cooperativa entre los actores, ya que a veces se propone un *mito de los orígenes* que presenta al Mercosur como un proyecto meramente comercialista, y así también se construye sentidos en estos relatos en disputa.

Esta estrategia aperturista de Uruguay, buscando negociar bilateralmente con actores extrarregionales, puede generar tensiones. Deberíamos analizarlo estratégicamente. Y pensar si las señales políticas de Uruguay no pueden potenciar tensiones entre Argentina y Brasil, que hoy están presentes en términos de cómo concebir los procesos regionales. Por ello hay que pensar qué ganan y qué pierden Argentina y Brasil si dan luz verde a una iniciativa uruguaya de este tipo. Pero también pensar cómo impacta la acción de Uruguay en el bloque y en la relación de sus principales actores.

Últimamente se ha señalado que podríamos estar ante una ventana de oportunidad para avanzar en la línea que propone el gobierno uruguayo actual, porque se esperarían menores costos o ausencia de acciones negativas de Brasil para con nuestro país. Vale la pena problematizar este análisis e incorporar a Argentina en el argumento. Parece poco probable que Argentina no reaccione con algún tipo de retaliación o acción frente a la propuesta uruguaya. Pensemos en que algún tipo de represalia comercial de Argentina y Brasil, por el tipo de productos que colocamos, por más pequeña que sea, puede tener impactos importantes en Uruguay.

Por otra parte, hay que atender a la dimensión interna de la política gubernamental brasileña, donde, como es sabido, la posición que

tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores no es la misma que tiene el Ministerio de Economía. Las posiciones de Itamaraty no parecen ser obviamente benévolas para acoger la estrategia uruguaya que propone nuestro actual gobierno. Itamaraty, más allá de su pérdida de hegemonía en el proceso de la política exterior brasileña, sigue siendo el actor institucional que tiene centralidad para plantear algunos temas. Y por lo tanto hay que recordar que para mover el *statu quo* en el Mercosur es clave la visión y la posición que asuma la cancillería brasileña. Esta idea de flexibilizar, por ejemplo, podría ser relativamente razonable, pensada para acuerdos como la Unión Europea, donde se pueda plantear y avanzar a diferentes velocidades. Pero ya la negociación con terceros países podría ser un elemento más difícil de consensuar en estas miradas diversas que hay dentro de Brasil. Esta es una forma de problematizar miradas que parten de la idea de esta ventana de oportunidad sin atender las distintas voces que a nivel institucional existen en Brasil.

Además de esto, hay actores domésticos en Brasil que tienen preferencias que divergen, no solamente entre industria y agronegocios. Pero también dentro del agronegocio hoy hay posiciones divergentes con relación al apoyo al gobierno de Bolsonaro. Incluso hay señales contradictorias en términos de posicionamiento. Hay quienes promueven la liberalización económica y, sin embargo, con las prácticas ambientales que tienen, obstaculizan los posibles avances en esos acuerdos. Este gobierno de Bolsonaro es un gobierno de interregno en la política exterior brasileña. Las próximas elecciones en Brasil probablemente arrojen un gobierno encabezado por Luiz Inácio *Lula* da Silva y con otra coalición de actores. Los planteos de Uruguay merecen ser pensados, también, teniendo en cuenta la política doméstica brasileña.

Finalmente, vale la pena plantear algunos elementos de la política doméstica de Uruguay. La apuesta de Uruguay puede ser entendida como un juego de doble nivel (Putnam, 1988): tiene que ver con el condicionamiento externo y con la negociación externa, como ya se señaló, pero también es un debate que tiene una larga data en Uruguay,

y hay que entender que el interés nacional se construye políticamente y que va variando en el tiempo y que tiene que ver con coaliciones, intereses, instituciones y condiciones históricas.

Hay proyectos de inserción que divergen. Unos piensan la inserción a partir de reglas que promuevan la inversión extranjera directa y a través de acuerdos comerciales, mientras otros pugnan más por la integración y por la construcción del entramado productivo a esa escala. Unos le dan más prioridad al mercado (con grados diferentes), otros al Estado y piensan en la política industrial como elemento clave. Esta ha sido una discusión presente en Uruguay y que ha pautado este debate desde hace por lo menos veinte años. Entonces, esta discusión tiene buenos argumentos de cada lado y es bueno generar la posibilidad de discutir con las mejores versiones de estos argumentos, para poder tener conciencia de la importancia política y estratégica que tiene una decisión de este tipo. Hay preferencias diferentes y deberíamos poder mostrarlas, problematizarlas y discutir las. Por eso, el análisis académico tiene la obligación de problematizar el discurso de los actores para contribuir al debate público.

El gobierno uruguayo busca avanzar y, si alcanza sus objetivos, lo mostrará como un logro. Entre otras cosas, la definición un poco *difusa* de la idea de flexibilización hace que no sea claro qué es un logro. Mientras que, si no hay concreciones, por factores externos o domésticos, el gobierno puede desplegar argumentos políticos sobre cómo esos factores obstaculizan su estrategia. Y esto también tiene que leerse como parte del juego político, como parte de los apoyos de las coaliciones de actores que constelan alrededor de los actores partidarios.

Temas como este, que implican efectos distributivos, tienen la potencialidad de generar ganadores y perdedores. Por lo tanto, merecen pensarse también los resultados y cómo pueden compensarse los que sean asimétricos. Los acuerdos de tipo AEC, como el que se piensa con China, podrían ser beneficiosos para los productores agrícolas, especialmente los cárnicos, y esto impacta en el modelo de desarrollo y tiene implicancias ambientales. También podría beneficiar

a los importadores. Por otra parte, es verdad que el sector industrial uruguayo es pequeño en términos relativos, pero por más pequeño que sea, genera fuentes de trabajo. Estas decisiones tienen impactos también políticos. Los temas sensibles que podrían afectar a nuestro desarrollo no se agotan en estas puntualizaciones.

Por último, un acuerdo de este tipo nos hace estrechar aún más los lazos con China o con Estados Unidos o con quien fuera. Mientras unos actores ven en la libertad de negociar una ventaja, otros piensan que puede generar la pérdida de márgenes de maniobra para el desarrollo. A la vez, este tipo de decisiones impacta en el tipo de relación con esta región, que para unos ha sido un *cercos* y para otros ha generado posibilidades de pensar una política exterior en términos políticos de más autonomía. La propuesta es, entonces, realizar un análisis que no asuma acríticamente las narrativas de los actores políticos. Y que a la vez sea consciente de que nuestros análisis también generan sentidos que nutren el debate público.

## Referencias bibliográficas

- COX, R. W. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales*, 24, 129-162.
- PERROTTA, D. y PORCELLI, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 183-218.
- PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- URDINEZ, F., LÓPEZ BURIAN, C., y DE OLIVEIRA, A. (2016). Mercosur and the Brazilian leadership challenge in the era of Chinese growth: a Uruguayan foreign policy perspective. *New Global Studies*, 10(1), 1-25.

The background of the slide consists of numerous thin, light gray lines that flow horizontally across the page, creating a sense of movement and depth. These lines are wavy and vary in frequency, giving the overall appearance of a textured, water-like surface.

# **Interregionalismo y Acuerdo Mercosur-Unión Europea**





# Relatoría de la sección sobre interregionalismo y Acuerdo Mercosur-Unión Europea

## **SANTIAGO CAETANO**

Este trabajo ofrece, de manera breve y sumaria, una síntesis de las exposiciones realizadas en la tercera y última jornada del simposio, en la que se abordaron las problemáticas referentes al acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. En ese marco, en una instancia inicial se destaca la conferencia de Detlef Nolte, seguida por los comentarios de Daniela Perrotta. En segundo lugar, se realizó una mesa redonda en la que participaron José Antonio Sanahuja, Amalia Stuhldreher, Félix Peña, Detlef Nolte y Carlos Quenan.

### **Conferencia: «El acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur». Detlef Nolte**

El conferencista comenzó su exposición enfocando el análisis desde una perspectiva crítica en lo concerniente al devenir histórico de las relaciones interregionales entre ambos bloques. En este sentido, el miembro asociado del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA, por sus siglas en inglés), presentó las consideraciones estratégicas, así como las preocupaciones y las críticas desde Europa con respecto al acuerdo firmado en 2019. En lo referente al análisis histórico, Nolte advirtió que los treinta años de existencia del bloque regional sudamericano han estado signados por la relación con el bloque europeo. Como ejemplo de ello, aseveró que, a solo seis meses de la entrada en vigor del Tratado de Asunción, la Unión Europea y el Mercosur ya habían firmado un acuerdo de cooperación interinstitucional, destinado a transmitir la experiencia europea de integración regional. Al respecto, Nolte sostuvo que la cooperación

técnica es anterior a la firma del acuerdo marco de 1995, cuyos objetivos eran crear las condiciones para la conformación de una asociación interregional.

Según planteó el investigador, ante la perspectiva de una liberalización comercial gradual entre ambos bloques regionales, desde ese entonces, diversos actores europeos se abocaron a retrasar las negociaciones todo lo posible y restringir el alcance de las negociaciones. En ese sentido, Nolte aseguró que la mayor resistencia provino del *lobby* agrícola europeo y de los gobiernos de Francia, Irlanda y los Países Bajos. Desde un principio, los temas de disputa en las negociaciones comerciales fueron la apertura integral del Mercosur a las exportaciones industriales de la Unión Europea, lo cual fue rechazado por Brasil, así como la apertura del mercado de la Unión Europea para los productos agrícolas del Mercosur. Con respecto a esto último, Nolte indicó que el bloque regional europeo ha querido ofrecer cuotas de importación limitadas para productos claves del Mercosur. Más aún, sostuvo que una de las problemáticas radica en que el Mercosur ha sido más competitivo un sector productivo en el que los actores políticos europeos enfrentan mayores presiones proteccionistas.

Por otro lado, el investigador destacó que luego de la no concreción del proyecto del ALCA, hubo menor presión competitiva para la Unión Europea, lo cual coadyuvó para un estancamiento en las negociaciones comerciales entre ambos bloques hasta el año 2010. En ese marco, tras la crisis financiera internacional de 2008 y el subsiguiente declive del comercio internacional, Nolte sostuvo que el Mercosur volvió a ser un mercado atractivo para la Unión Europea, puesto que los países miembros habían sorteado la crisis de manera satisfactoria. Sobre ello, afirmó que la *ventana de oportunidad* se cerró rápidamente, en un contexto en el que el llamado *boom de las commodities* estaba llegando a su fin y las negociaciones transatlánticas con Estados Unidos adquirirían mayor preeminencia.

En lo concerniente a la concreción del acuerdo en el año 2019, el investigador lo atribuye a una constelación política propicia en ambos

bloques. Desde la perspectiva europea, este fue uno más de un conjunto de acuerdos de libre comercio negociados por la Comisión Europea. En este marco, la estrategia comercial presentada por la Comisión en 2015, si bien resaltó la competitividad de las empresas europeas, destacó la creciente participación de China en las exportaciones mundiales como factor de preocupación. Por otro lado, Nolte indicó que la concreción del acuerdo fue una señal hacia las políticas proteccionistas del entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump. Por consiguiente, el acuerdo fue parte de una estrategia para posicionar a la Unión Europea como *rule maker* y como un actor central en la preservación de un orden mundial basado en reglas frente a la crisis de la globalización. No obstante ello, desde que se firmó el acuerdo hubo varios cambios en el escenario europeo, destacándose el carácter *más verde* del sistema político europeo, así como el enfoque activo en la preservación del medioambiente por parte de la Comisión Europea liderada por Von der Leyen.

En este marco, el desmantelamiento de la política ambiental por el actual gobierno brasileño y los incendios forestales en la selva amazónica han alimentado la movilización contra el acuerdo con el Mercosur. En este sentido, el acuerdo enfrenta crecientes reservas en Europa. La orientación más ecológica y la llamada diplomacia climática europea tiene un impacto directo en la política exterior y comercial de la Unión Europea, desde donde se advierte el acuerdo con el Mercosur como estratégico en términos de influencia geopolítica europea en la región sudamericana, sostuvo Nolte. Por tanto, el acuerdo refiere a una primera prueba para reconciliar la diplomacia climática con los objetivos geopolíticos y geoeconómicos de la Unión Europea en el Mercosur, indicó.

En conclusión, en virtud de la creciente influencia geoeconómica y geopolítica de China en América Latina, la no ratificación del acuerdo significaría que la Unión Europea perdería influencia en sus esfuerzos por determinar los estándares ambientales en el Mercosur, sostuvo. Asimismo, Nolte afirmó que ello debilitaría la posición negociadora de la Unión Europea y no garantizaría una mejor protección de la

selva amazónica. Esta asociación profundiza las redes de protección medioambiental entre el Mercosur y la Unión Europea, y permite perforar el reclamo sobre una soberanía absoluta referente al medioambiente en territorio nacional, indicó. Según la Comisión, los acuerdos son plataformas para una mayor cooperación que promueve los valores europeos, por lo que, sin el acuerdo, esa plataforma no existiría. En ese sentido, Nolte afirma que las alternativas son no firmar el acuerdo o firmarlo y complementarlo con instrumentos adicionales con una cláusula ambiental. En ese marco, Nolte sostiene: «la Unión Europea debe aprender a promover sus objetivos de diplomacia climática y geopolítica, en un mundo en que los parámetros geoeconómicos se están desplazando en su desventaja. De lo contrario, dentro de unos años ya no discutiremos por qué el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur aun no se ha firmado, sino por qué ha quedado obsoleto», concluyó.

## **Comentarios: Daniela Perrotta**

La disertante comenzó resaltando la importancia de discutir los treinta años del Mercosur y el acuerdo con la Unión Europea en vinculación con los debates y contextos actuales, signados por la pandemia de covid-19. En ese marco, resaltó las propuestas y metodologías en torno a nuevas formas de trabajo realizadas por el conferencista en relación con el vínculo entre la diplomacia climática europea y las visiones mercosurianas de desarrollo, con sus respectivos posicionamientos e intereses. En ese sentido, Perrotta subrayó la necesidad de una discusión ambiental vinculada con los asuntos de desarrollo sostenible, en términos de asimetrías, plazos y diferencias. En referencia a los riesgos de una eventual obsolescencia del acuerdo, Perrotta realizó las siguientes preguntas: ¿por qué nos integramos?, ¿sólo buscamos integrarnos de manera reactiva ante los avances de otras potencias como Estados Unidos, en un momento, y luego China?, ¿Hay otras lecturas del acuerdo, además de la económica?

En ese marco, la profesora de la Universidad de Buenos Aires destacó que además de la lectura de economía política que otorga

preeminencia al componente geoeconómico del acuerdo, habría que también poner foco en la construcción de una cultura de valores y principios comunes que se resignifican con el paso del tiempo, así como en las políticas sociales en el marco de la cooperación interregional para la configuración de acciones colectivas. En ese sentido, afirmó que ha habido un sesgo economicista en la lectura del acuerdo, basado en una economía de hace 25 años, en la que los bienes tenían mayor relevancia que los servicios. En las actuales coyunturas, Perrotta afirmó que la discusión sobre los servicios y las industrias creativas y culturales permite la existencia de un sinceramiento y un mayor interés para el diálogo interregional, a los efectos de generar situaciones ganar-ganar para ambos bloques. En esa línea, la investigadora concluyó que no concibe una diplomacia climática separada de una diplomacia científica, cultural y universitaria entre ambas partes.

## **Mesa redonda**

### *José Antonio Sanahuja*

El expositor comenzó celebrando este aniversario del Mercosur como una oportunidad para la reflexión sobre los desafíos del futuro. En primer lugar, destacó el carácter político del proyecto de integración sudamericano, recordando los antecedentes concernientes al acercamiento en 1985 entre Sarney y Alfonsín, presidentes de Brasil y Argentina respectivamente, en Foz de Iguazú. En este sentido, afirmó que ello sentó las bases para el fin de una era de confrontación geoestratégica y comienzo de una era de cooperación, a partir de la profunda comprensión del vínculo entre la geopolítica regional, la paz, la seguridad, la democracia y la integración económica regional. El investigador sostuvo que ello llevó a la práctica una doctrina de seguridad democrática y la promoción de una mayor concertación de políticas exteriores con motivo de ampliar la autonomía regional. Por consiguiente, Sanahuja advirtió que ello refiere un antecedente clave para comprender las características del Mercosur, al que catalogó como

una garantía de paz y estabilidad para América del Sur, así como un resguardo común para la preservación de la democracia y los derechos humanos. En ese marco, a diferencia de lo que se advierte, tanto desde la derecha neoliberal como la izquierda anticapitalista en torno al carácter meramente económico y comercial del bloque sudamericano, el investigador señaló que el Mercosur no debe verse desde esa mirada reduccionista.

Por su parte, en referencia a los desafíos, Sanahuja advirtió que desde Sudamérica se ha adoptado un patrón de inserción a la globalización basado en exceso en la exportación de materias primas, y que la relación con China no puede separarse de un proceso de reprimarización que ha profundizado las vulnerabilidades ligadas a ello. Ante una coyuntura global signada por la desglobalización y el retraimiento de las cadenas productivas globales, el director de la Fundación Carolina destacó que estamos ante un retorno de la economía productiva a marcos más regionales y nacionales. Sobre ello, destacó que la Unión Europea ya está en esa fase, a partir de la relevancia del Pacto Verde y la nueva política industrial. En este marco, también señaló que se pueden tener políticas productivas e industriales activas y al mismo tiempo una política comercial abierta, mediante la promoción de la innovación y estándares más exigentes en las áreas ambiental, social y de gobernanza. Ambas perspectivas son compatibles y optar por una o la otra es un falso dilema, aseveró. A su vez, también indicó que la racionalidad de la integración es transformar las economías, promover el empleo de calidad y equidad social y modos de inserción que sean compatibles con un sistema internacional sometido a reglas.

En lo concerniente al vínculo interregional, advirtió que es una historia de compromisos y resiliencia, y que se ha dado la paradoja de que la proyección del acuerdo surgió bajo la influencia de la globalización, pero lo que hizo posible culminar las negociaciones fue la crisis de la esta. Ante las posturas divergentes, Sanahuja afirmó que las dudas sobre la ratificación del acuerdo exigen repensar y reflexionar cuáles son los temas de fondo que lo incentivan, «a partir de lo cual sería erróneo verlo como un mero AEC», subrayó.

En este marco, Sanahuja indicó que debe ser visto como un instrumento de diálogo político, de convergencia regulatoria para la transición verde y el mejoramiento de las condiciones de vida para ambas partes, atendiendo a las demandas de coherencia con respecto a la proyección de un desarrollo sostenible y la Agenda 2030. Sobre ello, destacó la emergencia de tres transiciones, que van hacia la mayor productividad a partir de la innovación e incorporación digital, una mayor cohesión social y territorial y una economía más verde.

### *Amalia Stuhldreher*

La investigadora de la Universidad de la República comenzó su exposición refiriéndose al recorrido histórico del Mercosur y las relaciones con la Unión Europea. Sobre ello, destacó la cumbre de 1999 de Río de Janeiro, en la que se proyectó la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, a partir de lo cual se visualizó una enorme potencialidad referente a los valores comunes y coincidencias respecto a la democracia, los derechos humanos, la economía de mercado y el desarrollo sostenible.

En ese marco, Stuhldreher señaló que, si bien que la Unión Europea se posicionó como un catalizador positivo para reforzar el compromiso del Mercosur sobre esos valores, también se advierten obstáculos, particularmente por intereses comerciales contrapuestos. Subrayó los dilemas sobre el acuerdo entre ambos bloques, que tiene puntos de contacto con los dilemas de desarrollo, a partir de un contrapunto entre comercio y medioambiente.

Al respecto, la investigadora se preguntó si estamos en una ocasión propicia para repensar la relación interregional en vinculación con paradigmas de desarrollo más integrales, en tiempos de un recrudescimiento de los desafíos ambientales y la tensión con algunas nociones de soberanía como, por ejemplo, en la Amazonía. Ante ello, Stuhldreher señaló que existen elementos importantes y señales de factibilidad concernientes a la posibilidad de superar los rezagos existentes, a partir de lo cual destacó el Pacto Verde europeo, la

Declaración UE-Mercosur sobre desarrollo sostenible en la Reunión Interministerial de diciembre de 2020 y el Acuerdo de Escazú, de 2021.

### *Luciana Ghiotto*

La investigadora de la Universidad Nacional de San Martín comenzó su exposición advirtiendo que queda mucho por hablar sobre el acuerdo, al cual lo catalogó como «viejo, pero con ropa bastante nueva». Sobre ello, indicó que hubo aspectos novedosos como la flexibilización de las posiciones de la Unión Europea sobre el comercio electrónico y aspectos relativos a la propiedad intelectual. En cuanto a los motivos de dichos cambios, Ghiotto los atribuye a las consecuencias proyectadas del acuerdo referentes a la profundización y encadenamiento de las asimetrías comerciales entre ambos bloques, la reducción de brechas regulatorias, aspectos relativos a los servicios y compras públicas, entre otros. En este marco, la investigadora indicó que la convergencia regulatoria tiene que ver con la facilitación del comercio y las inversiones, lo que implica facilitar al máximo la circulación del capital y las inversiones con menos trabas administrativas.

En este sentido, Ghiotto hizo un llamado a estudiar más exhaustivamente los eventuales efectos adversos de los acuerdos de la Unión Europea con otros países de la región, indicando que han profundizado las asimetrías. En este marco, advirtió que los estudios de impacto deben ser integrales, alejados de un sesgo únicamente economicista. En ese sentido, la investigadora concluyó afirmando que «cuando hablamos de desarrollo, estos tratados tienen impactos concretos sobre la vida de las personas».

### *Félix Peña*

El director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC comenzó su exposición planteando la pregunta de si sigue vigente la idea de bilateralización del proceso de ratificación del acuerdo por los países del Mercosur. De ese modo, advirtió, estaríamos imaginando



una situación en la que uno o dos países ratifican el acuerdo y otros no. En segundo lugar, Peña afirmó que ha cambiado el contexto entre los inicios de las negociaciones y la situación actual. Mientras que en los comienzos era clave la relación con Estados Unidos tras el lanzamiento de su Iniciativa para las Américas, y, en paralelo a ello, la configuración de un triángulo atlántico entre Estados Unidos, el Mercosur y la Unión Europea, esa situación ya no existe como determinante. Al respecto, Peña sostuvo que en la actualidad existen nuevos elementos que condicionan las negociaciones entre elementos de países de tres triángulos: el centrado en Estados Unidos, el de China con el RCEP y el de la Unión Europea.

En ese marco, sostuvo que hay que analizar lo que puede ser el aporte a la gobernanza global de un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Por su parte, indicó la importancia de la experiencia a través de los programas de cooperación técnica con las pymes, así como la necesidad de introducir en el Acuerdo aspectos que vinculen el comercio con la sostenibilidad. En su conclusión, Peña se preguntó qué pasaría si el Mercosur planteara formalmente el inicio de las negociaciones comerciales con China. En ese sentido, se preguntó si no será momento de forjar acuerdos que tienen que ver con los contextos actuales y no de finales del siglo pasado.

### *Carlos Quenan*

El investigador de la Universidad Sorbonne Nouvelle ubicó al acuerdo como una asignatura pendiente en las dinámicas de relaciones interregionales. En ese sentido, ubicó el inicio del vínculo interregional en tiempos del inicio y auge de la globalización y el regionalismo, en cuyo marco se sitúa el regionalismo abierto como funcional a ese proceso global. Sobre ello, afirmó que el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea que coronaba este contexto no se concretó, debido a las dificultades que hubo para compatibilizar la problemática agrícola y otros aspectos importantes vinculados con el proteccionismo. Tras un análisis de las implicaciones de la globalización en crisis y las

consiguientes tendencias proteccionistas que contradicen las dinámicas de regionalismo e interregionalización, Quenan estableció que un punto de inflexión ha estado marcado por la firma del Acuerdo de París en 2015 y la mayor visibilización de la problemática medioambiental.

Por su parte, destacó la necesidad de América Latina de posicionarse frente al tríptico conformado por Estados Unidos, Unión Europea y China. Indicó que en la actualidad hay una situación que refuerza la idea de que el Acuerdo haga un aporte a la gobernanza global. En ese sentido, dado que América Latina y el Caribe es la región más afectada por la crisis sanitaria global, existe la necesidad de avanzar hacia una transición que tome en cuenta elementos sociales, ecológicos y productivos. En esa línea, afirmó que el Acuerdo puede ser una herramienta para salir de una crisis grave y contribuir a la globalización y gobernanza medioambiental, aunque a corto plazo es difícil ser optimista, particularmente debido a la generalización de las reticencias sobre la problemática medioambiental en el Mercosur. Al respecto, Quenan concluyó en la necesidad de favorecer el terreno para la formación de coaliciones entre Europa y América Latina y el Caribe para que la cooperación birregional también aporte en una perspectiva de desarrollo multilateral, a los efectos de superar la actual crisis global.

# El acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur<sup>16</sup>

## DETLEF NOLTE

El Mercosur celebró su trigésimo aniversario en 2021. Y las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur también cumplen casi treinta años. Solo seis meses después de la entrada en vigor del Tratado de Asunción después de su ratificación el 29 de noviembre de 1991, el Mercosur y la UE firmaron un acuerdo de cooperación interinstitucional, el 25 de mayo de 1992, destinado a transmitir la experiencia europea de integración regional. Entonces, la cooperación técnica es anterior a la firma (el 15 de diciembre de 1995) del acuerdo marco interregional de cooperación entre la UE y el Mercosur, que entró en plena vigencia el 1 de julio de 1999. Si bien el objetivo general del acuerdo marco era «la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional», con respecto al comercio el objetivo fue al principio bastante modesto. El artículo 4 del acuerdo marco se refiere al objetivo «de fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los mismos» (Acuerdo Marco, 1996, art. 4).

Los oponentes europeos a una profundización de las relaciones económicas con Mercosur consideraron que el acuerdo de 1995 sería un punto final por el momento (Klom, 2003, p. 357). Una vez firmado el acuerdo marco, sus esfuerzos se centraron en retrasar las negociaciones tanto como fuera posible y restringir el alcance de estas. La mayor resistencia provino del *lobby* agrícola europeo y de los gobiernos de Francia, Irlanda y los Países Bajos (Santander, 2005, pp. 296-297). Solo en julio de 2001, seis años después de la firma del acuerdo marco, la UE haría su primera oferta arancelaria al Mercosur.

---

<sup>16</sup> Este artículo se basa en dos estudios más amplios sobre las relaciones entre la UE y el Mercosur (Nolte y Ribeiro, 2021) y el Acuerdo UE-Mercosur (Nolte, 2021).

Desde el principio, los temas en disputa fueron la apertura integral del Mercosur a las importaciones industriales, exigida por la UE, que fue particularmente rechazada por Brasil, y la apertura del mercado de la UE para los productos agrícolas del Mercosur, donde la UE quería ofrecer, en el mejor de los casos, cuotas de importación limitadas para productos claves para el Mercosur. Como señaló sucintamente Mahrukh Doctor (2007, p. 302), «Para la UE, el meollo del asunto era que el Mercosur era más competitivo en el mismo sector donde los actores políticos de la UE enfrentaban las mayores presiones para proteger a los productores» (traducción D. N.). Esta afirmación sigue siendo vigente hasta hoy.

Las negociaciones se estancaron en agosto de 2004, cuando quedó claro que no concluirían en el tiempo asignado, ya que ninguna de las partes estaba dispuesta a avanzar en cuestiones claves. La UE no estaba dispuesta a abrir más su mercado agrícola y reducir los subsidios para este sector, ni el Mercosur estaba dispuesto a ceder a las reivindicaciones de la UE en cuestiones de apertura del sector industrial y contratación pública.

Aunque la relación UE-Mercosur no se paralizó por completo, a medida que prosiguió el diálogo político y económico (Cienfuegos Mateo, 2016, pp. 240-241; Luján, 2011, pp. 349-351), hasta 2010 no se realizaron iniciativas sustanciales para reiniciar las negociaciones (Gómez Arana, 2017, p. 179). Después de que el proyecto del ALCA fuera enterrado en 2005, hubo menos presión competitiva para la UE, y el despegue chino en América Latina todavía estaba en sus primeras etapas. Al mismo tiempo, el auge de las materias primas impulsado por la demanda china hizo que las economías del Mercosur fueran menos dependientes de la UE.

El relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur después de la cumbre UE-América Latina, en Madrid, en mayo de 2010, tuvo lugar cuando se abrió una nueva ventana de oportunidad. Las negociaciones entre la UE y la Mercosur no se superpusieron con otras negociaciones, ya que la ronda de Doha de la OMC no avanzó, y fue el turno de España en la presidencia de la UE que tenía un interés particular en

profundizar las relaciones con América Latina. Además, después de la crisis financiera de 2008 y como resultado del declive del comercio mundial, la UE comenzó a buscar nuevos mercados. El Mercosur volvió a ser atractivo, ya que los países miembros habían sorteado bastante bien la crisis.

Pero la ventana de la oportunidad se cerró rápidamente. El *boom* de las materias primas estaba llegando a su fin. Desde 2013, las negociaciones con los Estados Unidos sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) tenía prioridad para la UE. También faltaron desde el principio condiciones propicias para el éxito de las negociaciones. Los Estados miembros de la UE y del Mercosur continuaron teniendo posiciones diferentes sobre temas comerciales claves. Además, la UE no percibió una amenaza directa a sus intereses económicos en el Mercosur. China tardó en aparecer en la pantalla del radar europeo. No se lograron avances sustanciales hasta 2016, cuando en mayo se reanudó el proceso de negociación entre los dos bloques. Finalmente, tres años después, el 28 de junio de 2019, para sorpresa de muchos observadores, las dos partes llegaron a un entendimiento sobre el contenido de un tratado de libre comercio como parte de un acuerdo de asociación birregional.

La exitosa conclusión de las negociaciones fue el resultado de una constelación política favorable en ambos lados del Atlántico. En el lado europeo, fue uno de una serie de acuerdos de libre comercio negociados por la Comisión de la UE saliente bajo la presidencia de Jean-Claude Juncker, cuyo mandato finalizó en noviembre de 2019. El acuerdo formaba parte de una estrategia comercial más amplia, presentada por la Comisión Europea (2015) en octubre de 2015 («Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable»), que, por un lado, resaltó la competitividad de las empresas europeas a nivel mundial pero, por otro, apuntó a la creciente participación de China en las exportaciones mundiales desde principios de siglo como factor preocupante.

El acuerdo con el Mercosur fue visto como el eslabón perdido en la cadena de acuerdos de libre comercio de la UE con América Latina,

complementario a los acuerdos firmados con la Comunidad Andina, Centroamérica, Chile y México. Con el acuerdo, la UE y el Mercosur también se posicionaron contra las políticas proteccionistas del entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump. En una entrevista, Jean Claude Juncker enfatizó: «Este acuerdo es un mensaje en apoyo del comercio abierto, justo, sostenible y basado en reglas» (EU's Juncker 2019) (traducción N. D.).

El acuerdo, por lo tanto, fue parte de una «estrategia blanda» (Zelicovich, 2018, p. 704) para posicionar a la UE como un *rule maker* y actor central en la preservación de un orden global basado en reglas frente a la crisis de la globalización y en el contexto de tendencias proteccionistas en los Estados Unidos. En su *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, la Comisión Europea (2017, p. 16) argumentó que «Europa puede conformar el código normativo mundial». En un documento posterior, en el que explicaba el contenido del Acuerdo UE-Mercosur, la Comisión aclaró que el acuerdo también tiene el objetivo de establecer estándares internacionales y difundir las normas de la UE (European Commission, 2019b).

Con el acuerdo del Mercosur, la UE estaba claramente tratando de aumentar su alcance geopolítico y geoeconómico. La nueva Comisión de la UE, con la presidencia de Ursula von der Leyen, no ha abandonado estos objetivos, aunque ha cambiado prioridades. Al hacerlo, la UE ha reaccionado a los cambios en las actitudes de los ciudadanos y votantes europeos.

Desde que concluyeron las negociaciones sobre el acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur en julio de 2019, hubo varios cambios en el escenario europeo. Se renovó la Comisión de la UE, que ahora tiene un enfoque mucho más activo en la protección del medioambiente. El Pacto Verde Europeo influye también en la política exterior con el objetivo de utilizar el peso económico de la UE para promover estándares ambientales. Lo indica un documento de la Comisión de la UE de febrero de 2021, titulado «Una política comercial abierta, sostenible y firme», que aclara: «Como bien refleja el Pacto Verde Europeo, luchar contra el cambio climático y la degradación del medioambiente es la primera

prioridad de la UE. [...] La política comercial desempeñará un papel de apoyo importante» (Comisión Europea, 2021, p. 13).

En general, Europa se ha vuelto *más verde* en los últimos años. Esto se aplica a la composición del Parlamento Europeo y a la participación gubernamental de partidos verdes en varios países europeos. Además, otros partidos políticos se han vuelto más abiertos a las cuestiones ambientales.

En mayo de 2019, poco antes de la firma del acuerdo con el Mercosur, Eurobarómetro realizó una encuesta especial sobre las actitudes de los europeos acerca del comercio y la política comercial de la UE (European Commission, 2019a). En cuanto a la cuestión de cuáles deberían ser las principales prioridades para la política comercial de la UE en los próximos años (con múltiples respuestas posibles), la prioridad sigue siendo la creación de empleo en la UE. Pero la segunda prioridad indicada es garantizar que se respeten las normas sanitarias y medioambientales de la UE. Esta posición fue apoyada por 50% de los encuestados y ha experimentado un aumento sustancial de +20 puntos porcentuales desde 2010. En otra encuesta del Eurobarómetro (European Commission. DG Trade, 2020) de setiembre de 2020 sobre la política agrícola común, una gran mayoría de casi 90% de los ciudadanos europeos coincidió en que las importaciones agrícolas de cualquier tercer país solo deberían ingresar al mercado europeo si su producción cumple con las normas europeas medioambientales y de bienestar animal.

La orientación *más verde* o ecológica de la opinión pública y de la política en Europa hace comprensible por qué la imagen de Brasil en Europa se ha deteriorado tanto. La reorientación (o, mejor dicho, el desmantelamiento) de la política ambiental del gobierno brasileño y los incendios forestales en la selva amazónica han alimentado la movilización contra el Acuerdo UE-Mercosur (Ayuso, 2022). El presidente brasileño Jair Bolsonaro se ha convertido en el *villano ambiental planetario*, según el diario español *El País* (Galarra, 2019). Como resultado, el acuerdo con el Mercosur enfrenta reservas en Europa mientras persistan las dudas sobre la voluntad del gobierno

brasileño de proteger la selva amazónica. Una encuesta de la Rainforest Foundation (2021) de Noruega, realizada en enero de 2021 en 12 países europeos, preguntó: «¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con que [su país] debería exigir un alto a la deforestación en la Amazonía antes de que el acuerdo pueda ser ratificado (aprobado), incluso si esto redujera las exportaciones europeas a los países sudamericanos?» (traducción del inglés N. D.). Una gran mayoría de 75% de los encuestados estaba a favor de condicionar la aprobación del acuerdo para frenar la deforestación.

En Europa se ha formado una coalición extraña y única contra el acuerdo, que incluye el *lobby* agrícola (especialmente del sector ganadero) y partidos aliados de centroderecha, opositores fundamentales de la globalización, activistas medioambientales y partidos (verdes) cercanos a ellos.

En la crítica al Acuerdo UE-Mercosur, la conexión postulada entre la importación de carne de res del Mercosur (especialmente de Brasil) y la destrucción de la selva amazónica (y del Cerrado) es de central importancia. En muchos casos, esta crítica se basa en una preocupación genuina por la selva amazónica. En el caso de otros actores, el tema de la deforestación se utiliza para defender y encubrir intereses particulares. ¿Hasta qué punto está justificada la línea argumental sobre la deforestación de la selva amazónica por el acuerdo comercial con la UE? ¿La selva amazónica estará mejor protegida si no se firma el acuerdo?

La UE sigue siendo un destino preferido de la carne de res refrigerada (principalmente bife) del Mercosur, debido a los altos precios en el mercado europeo. En 2020, Brasil, Argentina y Uruguay fueron los tres principales exportadores de carne de res a la UE. Paraguay ocupa el octavo lugar, y el volumen de exportación combinado del Mercosur representó el 80% de las importaciones de carne de res de la UE (European Commission, Meat Market Observatory, 2021).

Brasil es el segundo mayor productor de carne de res del mundo y el mayor exportador. Pero es importante señalar que en 2020 los



brasileños consumieron las tres cuartas partes de su producción de carne de res y exportaron solamente el 25%. El 60% de las exportaciones de carne vacuna se destinó a China y Hong Kong, el 5% a Estados Unidos y el 6,5% a los países de la UE (USDA, 2021). El mismo año, el 75% de las exportaciones argentinas de carne de res en volumen y el 63% en valor se destinaron a China (IPCVA, 2021). China también representó el 56% de las exportaciones de carne de res de Uruguay entre noviembre de 2019 y octubre de 2020 (Ministerio de Ganadería, 2020).

En resumen, la UE es solo un pequeño consumidor de carne de res brasileña, pues la mayor parte se consume en Brasil. No firmar el Acuerdo UE-Mercosur solo tendría un impacto limitado tanto en la producción como en las exportaciones de carne de res de Brasil y del Mercosur. De 2015 a 2018, las exportaciones de carne de res del Mercosur a China crecieron mucho más que las exportaciones a la UE. Desde 2018, las exportaciones a la UE están disminuyendo, mientras que las exportaciones a China continúan aumentando. Cuando se trata de la exportación de carne de res, es China, no la UE, la que está devorando la selva tropical. En 2019, China importó el 20% de la carne de res que consumió y Brasil aportó casi la mitad de esas importaciones (Trase, 2020). Desde 2019, China ha autorizado 22 mataderos de ganado adicionales en Brasil para sus importaciones, 14 de ellos en la región amazónica (*The Guardian*, 2021). Se calcula que las importaciones chinas de carne de res aumenten un 6% por año hasta 2029.

En contraste, según estimaciones de la Comisión Europea, el consumo de carne de res en la UE disminuirá hasta 2030 (European Commission. DG Agriculture and Rural Development, 2020). En este contexto, no se espera un aumento significativo de la demanda europea para la importación de carne de res.

Según el acuerdo con el Mercosur, la UE permitirá un contingente arancelario de 99.000 toneladas de carne de res por año para ingresar a su mercado con un arancel del 7,5% y un período de transición de seis años. El excomisario de Agricultura de la UE, Phil Hogan (2019), señaló que la cuota aprobada representa solo un poco más que 1% del consumo de carne de res en la UE en este momento. La UE espera una

distribución de la nueva cuota del 50% para Brasil, 30% para Argentina, 15% para Uruguay y 5% para Paraguay.

Actualmente, las exportaciones de carne de res del Mercosur ingresan a la UE a través de diferentes contingentes arancelarios (EPRS, 2019). Una pregunta importante es si las 99.000 toneladas de la nueva cuota se importarán además del volumen actual de importaciones de carne de res, o si la nueva cuota reemplazará parcialmente las importaciones de carne de res del Mercosur, que anteriormente estaban sujetas a aranceles de importación más altos.

La evaluación de impacto de sostenibilidad (SIA) del Acuerdo Mercosur-UE de la London School of Economics (LSE Consulting, 2020) llega a la conclusión de que los efectos del acuerdo afectarán principalmente al segmento *premium* de las exportaciones de carne de res y que la mayor parte del comercio fuera de cuota probablemente se canalizará a través de la nueva cuota. Los cálculos de la llamada Comisión Ambec creada por el gobierno francés (Gouvernement, 2020) contienen una proyección conservadora y una más pesimista del impacto del Acuerdo UE-Mercosur en las exportaciones de carne de res a la UE. Según la estimación conservadora, el nuevo contingente se cubriría en gran medida con importaciones de carne de res que anteriormente no se habían visto favorecidas por contingentes de importación o tipos arancelarios especiales. El pronóstico alternativo asume que el Mercosur hará pleno uso de la nueva cuota, pero mantendrá al menos una parte de las exportaciones no favorecidas. La estimación conservadora de la Comisión Ambec llega a 24.000 toneladas de exportaciones adicionales de carne de Brasil a la UE debido al acuerdo con Mercosur. Esto reflejaría alrededor del 0,2% de la producción de carne de res brasileña en 2020. Un estudio del gobierno irlandés llega a un resultado similar (Department of Enterprise, Trade and Employment, 2021). Incluso en el caso del escenario alternativo de la Comisión Ambec de un mayor aumento de las exportaciones de carne de res brasileña a la UE en 57.000 toneladas, esto representaría solo el 0,6% de la producción anual de carne de res de Brasil.

En resumen, incluso si Mercosur aprovecha al máximo la nueva cuota de importación de carne de res, que es un supuesto realista, el aumento será limitado y solo representará una pequeña proporción tanto de las exportaciones de carne de res del Mercosur como del consumo europeo de carne de res. Pero incluso la estimación conservadora de la Comisión Ambec podría ser demasiado alta. La disminución de las exportaciones de carne de res a la UE en 2019 y 2020, la orientación cada vez mayor de las exportaciones de carne de res del Mercosur a China y la disminución pronosticada del consumo de carne de res en la UE no se incluyeron en el pronóstico de la Comisión Ambec.

La comisión Ambec instalada por el gobierno francés da amplio espacio a los riesgos de deforestación, pero no llega a una conclusión clara debido a las diferentes evaluaciones dentro de la comisión sobre el desarrollo de las exportaciones de carne de res a la UE. La Comisión Ambec admite que un aumento de las exportaciones de carne de res a Europa podría ser absorbido por aumentos de productividad en la cría de ganado sin ampliar aún más el área de pastos. El pronóstico consensuado de la Comisión Ambec vaticina una aceleración anual de la deforestación en un 5% para todo el Mercosur. Curiosamente, en este pronóstico, el aumento de la deforestación es mayor en Argentina y Paraguay que en Brasil (alrededor de 3% anual).

Para resumir, en Europa, gran parte de la discusión sobre la firma o no firma del Acuerdo UE-Mercosur se ha centrado en la cuota de carne de res de 99.000 toneladas, aunque ese tema concierne solo una parte mínima del acuerdo de libre comercio entre estos bloques. La hipótesis de que la nueva cuota de 99.000 toneladas se cubrirá en gran medida con carne de res del Mercosur, que hasta ahora se ha exportado sin concesiones arancelarias, es bastante realista. Además, el aumento de la producción de carne de res puede desvincularse de la deforestación, ya que hay margen para un aumento de la intensidad y la productividad en la cría de ganado. Por lo tanto, es probable que el impacto de las exportaciones de carne vacuna a la UE sobre la deforestación futura en el Mercosur sea bastante limitado (en contraste con los procesos de deforestación del pasado, en los que el cultivo de soja era más importante).

La orientación ecológica más fuerte de Europa coincide con los avances geopolíticos y geoeconómicos de China en América Latina. Como se mencionó, el Pacto Verde Europeo tiene un impacto directo en la política exterior y la política comercial de la UE. La Comisión Europea ha hecho un cambio deliberado de su política comercial tradicional, que se ha centrado en la liberalización del comercio y la apertura de mercados para los productos europeos, a un enfoque comercial más holístico que pone más énfasis en la llamada *diplomacia climática* (Council of the European Union, 2020; 2021).

Al mismo tiempo, como se refleja también en su estrategia comercial, la UE defiende intereses geoeconómicos en América Latina. Según Blackwill y Harris (2016, p. 20), la geoeconomía se refiere «al uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficiosos; y al impacto de la actividad económica de otras naciones en los objetivos geopolíticos de un país» (traducción del inglés, N. D.). En su respuesta a las evaluaciones de impacto de sostenibilidad (EIS) del Acuerdo Mercosur-UE, los Servicios de la Comisión Europea afirman que se trata de «un acuerdo estratégico y de alto valor, tanto en términos económicos como geopolíticos» (European Commission Services 2021, p. 23) (traducción del inglés, N. D.).

La política comercial europea se enfrenta a un dilema. Pretende, por un lado, defender los intereses geoeconómicos y geopolíticos de la UE, pero también quiere servir como instrumento para garantizar la aplicación de los principios básicos del Pacto Verde en las relaciones exteriores. El acuerdo con el Mercosur es una primera prueba para reconciliar la diplomacia climática con los objetivos geopolíticos y geoeconómicos de la UE.

La reorientación ecológica de la UE podría provocar un estancamiento de su política comercial (Cremers, Laurans y Voituriez, 2021). En última instancia, solo encontrarán suficiente apoyo para su aprobación en la Unión Europea los acuerdos comerciales que no incluyan un componente agrícola digno de mención o que se negocian con países que puedan demostrar políticas ejemplares con respecto

a las normas ambientales y de desarrollo sostenible. La diplomacia climática basada en el poder comercial de la UE se enfrenta, por tanto, a un dilema. El atractivo del mercado de la UE es la zanahoria, porque el acceso a este mercado requiere el cumplimiento de normas sobre protección del clima y la biodiversidad. Sin embargo, la riqueza de la UE depende en gran medida de las exportaciones de la UE y de la apertura de los mercados exteriores. Además, la UE no es el único socio comercial importante del Mercosur. China ha superado a la UE en la mayoría de los mercados de América Latina. Esto limita la eficacia potencial de utilizar la denegación de acceso al mercado de la UE como palito. Existe el riesgo de que la normativa medioambiental de la UE reduzca la voluntad de terceros países de hacer concesiones y firmar un acuerdo, lo que a su vez podría socavar la diplomacia climática de la UE. No firmar el acuerdo con el Mercosur significaría que la UE perdería influencia en sus esfuerzos por mejorar los estándares ambientales y dejaría el campo abierto para otros socios comerciales del Mercosur que son menos exigentes al respecto.

El comisario de Comercio de la UE, Valdis Dombrovskis (2021), tiene razón en que la UE está «mejor con el acuerdo que sin él» y que «una retirada no resolverá ninguno de los problemas. [...] De hecho, empeoraría las cosas» (traducción del inglés, N. D.). No firmar el acuerdo debilitará la posición negociadora de Europa y no garantiza una mejor protección de la selva amazónica. Cuanto más tiempo pospongan la firma los gobiernos de la UE, más débil podría volverse la posición negociadora de la UE. Los flujos comerciales pueden generar una *leverage* 'palanca'. Pero patrones comerciales cambiantes también pueden reducir la *leverage*. Una diplomacia climática y comercial realista debe tener en cuenta las realidades geoeconómicas y geopolíticas y las limitaciones a la acción.

¿Cuál es el camino para seguir? La UE debería abstenerse de una estrategia que pudiera percibirse como una injerencia en la soberanía brasileña (o de otros Estados del Mercosur). Tal estrategia podría volverse contraproducente, ya que podría generar extrañas coaliciones entre actores cuyas posiciones sobre los temas ambientales y la

protección de la selva amazónica difieren, pero que ponen gran énfasis en la defensa de la soberanía nacional. Una estrategia mejor y más eficiente es promover foros de diálogo con actores políticos en Brasil (y en los otros países del Mercosur), representantes empresariales y organizaciones de la sociedad civil para articular el interés común – que existe – en la protección de la selva amazónica. El Acuerdo facilita la expansión y profundización de las redes de protección ambiental entre América del Sur y Europa y permite perforar el reclamo de una soberanía absoluta sobre el medioambiente en territorio nacional. Sin embargo, esta estrategia blanda de crear alianzas transnacionales con los socios del Mercosur para detener la deforestación debe combinarse con una estrategia dura para condicionar el acceso de la carne de res del Mercosur al mercado de la UE.

Negar o facilitar el acceso al mercado europeo de la carne vacuna desde el Mercosur es simplemente un ejercicio de soberanía europea. La UE puede exigir que los productos que ingresan a su mercado cumplan con las regulaciones y estándares de la UE, lo que puede estimular a los productores en el Mercosur a elevar sus estándares a los niveles de la UE. Como parte de una tendencia más amplia para regular las cadenas de suministro globales desde el lado de la demanda, la UE debería restringir el acceso al mercado común de la carne de res de granjas y sectores involucrados en la deforestación en el Amazonas y otras áreas protegidas.

Por tanto, es necesario garantizar la trazabilidad geográfica del ganado destinado al mercado de la UE como condición para la importación de carne de res certificada del Mercosur basada en una *ganadería sostenible* (Lui, 2021). Esto requiere que la UE desarrolle un sistema de certificación confiable y mejores capacidades de monitoreo. Las empresas que importan carne de res deben ser responsables de las externalidades negativas (por ejemplo, la deforestación).

Si bien la UE también puede introducir nuevos impuestos para abordar las huellas de carbono de productos agrícolas causadas por la deforestación, la UE debería disipar cualquier sospecha de que las normas ambientales se estén utilizando como barreras comerciales no

arancelarias. Por lo tanto, el enfoque elegido y utilizado por primera vez en el acuerdo con Mercosur, que obliga a ambas partes contratantes a cumplir con las obligaciones del Acuerdo de París, es la estrategia acertada. Tanto los Estados miembros de la UE como los países del Mercosur han firmado el Acuerdo de París. Para la UE, el cumplimiento del Acuerdo de París es un elemento esencial del Acuerdo UE-Mercosur. En opinión de los Servicios de la Comisión Europea, «una retirada del Acuerdo de París o un incumplimiento de sus compromisos sería también un incumplimiento del Acuerdo UE-Mercosur» (European Commission Services, 2021, p. 14) (traducción del inglés, N. D.). Para reforzar esta posición, y dar cabida a los críticos del acuerdo en la UE, una opción podría ser agregar –como lo propone, por ejemplo, José Antonio Sanahuja (2020)– una *cláusula medioambiental* al Acuerdo UE-Mercosur, en la línea de las cláusulas de derechos humanos existentes, que vincularía la validez del Acuerdo con la observancia de las normas internacionales relacionadas con el Acuerdo de París. Sin embargo, tal cláusula plantea dudas sobre su aplicabilidad, porque el capítulo sobre «Comercio y desarrollo sostenible» del Acuerdo UE-Mercosur también reconoce «el derecho de cada parte a determinar sus políticas y prioridades de desarrollo sostenible, a establecer los niveles de protección laboral y ambiental nacional que considere apropiado» (traducción del inglés, N. D.).

No se puede negar que los mecanismos de control y las sanciones del capítulo sobre «Comercio y desarrollo sostenible» del Acuerdo UE-Mercosur son débiles. Si bien es muy poco probable que las partes contratantes acuerden fortalecer estos mecanismos, una opción más prometedora es ampliar las oportunidades para la participación de la sociedad civil y de instituciones académicas en el monitoreo de la implementación del acuerdo, que, si es necesario, también se puede implementar unilateralmente en el lado europeo. Además, un punto que a menudo se pasa por alto, la posibilidad de involucrar a los actores de la sociedad civil en el diálogo birregional con el Mercosur, es una ventaja comparativa de la UE sobre China, que la UE debería aprovechar para avanzar en sus objetivos geopolíticos y geoeconómicos.

Aunque las ONG en Europa tienen buenas razones para oponerse al Acuerdo UE-Mercosur, la protección de la selva amazónica también es percibida —lo demuestran las encuestas de opinión pública (Datafolha y Greenpeace Brasil, 2020)— como una tarea importante por la mayoría de los ciudadanos brasileños y de los otros países miembros del Mercosur. Por lo tanto, la UE debería esforzarse por involucrar al mayor número posible de partes interesadas en el seguimiento del Acuerdo y los foros de diálogo birregionales sobre el cambio climático y otros temas medioambientales. El fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad pública puede ayudar a superar la oposición al Acuerdo y garantizar una aceptación más amplia en Europa.

Firmar el Acuerdo y utilizar los compromisos del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible como punto de partida para actuar contra el cambio climático y proteger la selva tropical sigue siendo la mejor opción. Parafraseando a Albert O. Hirschman (1970), en lugar de propagar la *opción de salida (exit)* de no firmar el Acuerdo UE-Mercosur, las organizaciones de la sociedad civil en Europa y América del Sur deberían movilizarse para que se escuchen sus voces con respecto al seguimiento y la implementación de los objetivos del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

## Conclusiones

Después de treinta años de noviazgo, la relación entre la UE y el Mercosur aún puede tener un final feliz. A lo largo de los años, ambas partes se han formado una imagen falsa de la otra (Nolte y Ribeiro, 2021), proyectando expectativas que la contraparte no pudo cumplir. Esto llevó a la decepción y al distanciamiento.

Para ambas partes, las negociaciones sobre un acuerdo de asociación interregional que incluye la liberalización comercial recíproca nunca fueron *las únicas negociaciones en la ciudad* —parafraseando la famosa cita de Juan Linz y Alfred Stepan (1996, p. 5) sobre la democracia como el único juego en la ciudad—, lo que provocó resultados contradictorios. Una ventana de oportunidad se abrió solo cuando,



desde una perspectiva de un *realismo comercial*, Europa vio amenazados importantes intereses geoeconómicos en América del Sur y/o América del Sur miró a Europa como un contrapeso a otros actores externos. La superposición con otras negociaciones a veces complicó su curso; en otras ocasiones, dio un nuevo impulso a la relación UE-Mercosur, como ocurrió con las negociaciones del ALCA. Hoy es la creciente influencia de China en América Latina a la que la UE está respondiendo.

Desde la perspectiva de la UE, las negociaciones con Mercosur nunca jugaron un papel central; más bien fueron parte de su estrategia comercial más amplia. Este es también el caso hoy en día con respecto al Pacto Verde y la diplomacia climática. Además, las negociaciones entre la UE y Mercosur rara vez han sido lo suficientemente centrales como para convencer a los gobiernos reacios de ceder y aceptar los costos potenciales.

El acuerdo negociado entre la UE y el Mercosur es controvertido en ambos lados del Atlántico, pero mucho más en Europa. Detrás de la amplia movilización contra el Acuerdo UE-Mercosur hay preocupaciones legítimas sobre el cambio climático, la protección de la selva amazónica y el desarrollo sostenible. A veces, sin embargo, los oponentes al Acuerdo dan la impresión de que creen que detenerlo resolverá todos los problemas asociados con el cambio climático y la destrucción del medioambiente. En ese caso, el Acuerdo se convierte en un chivo expiatorio y eliminarlo sería como salvar a la humanidad con una bala de plata. Sin un acuerdo, la selva amazónica no sería más segura ni Brasil exportaría menos carne o soja. Tampoco se lograría que Bolsonaro fuera destituido por no firmar el acuerdo. Los europeos dormirían con la conciencia tranquila, pero Europa tendría mucha menor influencia en la política brasileña. Según la Comisión de la UE (2021, p. 10), «los acuerdos de libre comercio de la UE son plataformas de cooperación reforzada para defender nuestros valores e intereses». Esta plataforma no existiría sin un acuerdo.

A través del Acuerdo, la UE tiene influencia para llevar a cabo un diálogo climático con los países del Mercosur y para discutir una amplia gama de temas ambientales. La UE debería firmar el acuerdo pronto,

a pesar de posibles deficiencias. El capítulo de desarrollo sostenible del Acuerdo UE-Mercosur está lejos de ser perfecto, pero proporciona una base para proteger mejor la selva tropical y contrarrestar el cambio climático.

Después de veinte años de negociaciones, la voluntad de desatar nuevamente el paquete de negociación es casi nula. Las alternativas son no firmar el Acuerdo o firmarlo complementado con instrumentos adicionales (o una cláusula ambiental).

La UE debe aprender a promover sus objetivos de diplomacia climática y geopolítica en un mundo en el que los parámetros geoeconómicos se están desplazando a su desventaja. De lo contrario, dentro de unos años, ya no discutiremos por qué el acuerdo entre la UE y Mercosur aún no se ha firmado, sino por qué ha quedado obsoleto.

## Bibliografía

Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra. N° L 69/4. (1996, marzo 3). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

AYUSO, A. (2022). *Fire in the Amazon-EU Policy Approaches and Climate Action in the Americas*. Washington D.C.: Wilson Center (Latin America's Environmental Policies in Global Perspective).

BLACKWILL, R. D., y HARRIS, J. M. (2016). *War by other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.

CIENFUEGOS MATEO, M. (2016). La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 112, 225-253.

COMISIÓN EUROPEA. (2021). Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (2021) 66 final. Bruselas, 18.2.2021.

COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. Bruselas: Comisión Europea.

- COMISIÓN EUROPEA. (2015). Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (2015) 497 final. Bruselas, 14.10.2015.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2021). Council conclusions on Climate and Energy Diploma. Delivering on the external dimension of the European Green Deal adopted at the 3784th meeting of the Council on 25 January 2021, 5263/21, Bruselas, 25.1.2021.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2020). Council conclusions on Climate Diplomacy adopted at the 3742nd meeting of the Council on 20 January 2020, 5033/20. Bruselas, 20.1.2020.
- CREMERS, K., LAURANS, Y., y VOITURIEZ, T. (2021). *The Future of EU Free Trade Agreements: European dialogue in light of the EU-Mercosur Association Agreement*. IDDRI (Study n.º 02/21).
- DATAFOLHA Y GREENPEACE BRASIL. (2020). *Amazônia: desmatamento e políticas de preservação, Novembro 5, 2020*. [https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2020/11/18d489dd-amazonia-desmatamento-politicas-preservacao-greenpeace-datafolha\\_2020.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2020/11/18d489dd-amazonia-desmatamento-politicas-preservacao-greenpeace-datafolha_2020.pdf)
- DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT. IRELAND. (2021). *Economic and sustainability impact assessment. Final Report, June 2021*. Dublin.
- DOCTOR, M. (2007). Why bother with inter-regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur agreement. *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 281-314.
- DOMBROVSKIS, V. (2021). Speech by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the Business Europe working meeting: EU and Mercosur Business committed to Sustainability. 30.4.2021. [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/speech-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-businesseurope-working-meeting-eu-and-mercotur\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/speech-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-businesseurope-working-meeting-eu-and-mercotur_en)
- Eating up the rainforest: China's taste for beef drives exports from Brazil. (2021, marzo 16). *The Guardian*. [https://www.theguardian.com/environment/2021/mar/16/eating-up-the-rainforest-chinas-taste-for-beef-drives-exports-from-brazil#=\\_](https://www.theguardian.com/environment/2021/mar/16/eating-up-the-rainforest-chinas-taste-for-beef-drives-exports-from-brazil#=_)
- EPRS (European Parliamentary Research Service). (2019, agosto). *The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement*.

- EUROPEAN COMMISSION. (2019a). *Special Eurobarometer 491. Europeans' Attitudes on Trade and EU Trade Policy. May 2019 (fieldwork). Report November 2019*. Bruselas: EC.
- EUROPEAN COMMISSION. (2019b). *The EU-Mercosur trade agreement questions and answers*. Bruselas: EC.
- EUROPEAN COMMISSION. DG AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT. (2020). *EU agricultural outlook for markets, income and environment, 2020-2030*, Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION. DG TRADE. (2020). *Special Eurobarometer 504. Europeans, Agriculture, and the CAP. August - September 2020 (fieldwork). Report November 2020*. Bruselas: EU.
- EUROPEAN COMMISSION, MEAT MARKET OBSERVATORY - BEEF AND VEAL. (2021). *EU Weekly Beef Carcase Prices. Update: May 20, 2021*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-bovine-trade\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-bovine-trade_en.pdf).
- EUROPEAN COMMISSION. (2021, marzo 24). *European Commission Services' Position Paper on the Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc\\_159515.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159515.pdf)
- EU'S Juncker says trade deal with Mercosur signals open, fair trade. (2019, junio 29). *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-g20-summit-eu-mercotur-idUSKCN1TU045>
- GALARRA CORTÁZAR, N. (2019, julio 29). El Brasil de Bolsonaro, villano ambiental planetario, *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564267856\\_295777.html](https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564267856_295777.html)
- GÓMEZ ARANA, A. (2017). *The European Union's policy towards Mercosur: responsive not strategic*. Manchester: Manchester University Press.
- GOUVERNEMENT. (2020, septiembre 18). Rapport de la Commission d'évaluation du projet d'accord UE Mercosur. <https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercotur>
- HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty. responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge y Londres: Harvard University Press.
- HOGAN, P. (2019, julio 2). Farmers must accept that Mercosur strikes a balance and involves compromise. *Independent.ie*. <https://www.independent.ie/opinion/>

comment/phil-hogan-farmers-must-accept-that-mercosur-strikes-a-balance-and-involves-compromise-38272841.html

- IPCVA (Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna Argentina). (2021). *Argentina. Exportaciones de carne vacuna. Diciembre de 2020*. Buenos Aires: IPCVA.
- KLOM, A. (2003). Mercosur and Brazil: a European perspective. *International Affairs*, 79(2), 351-368.
- LIZ, J. J., y STEPAN, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LSE CONSULTING. (2020). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Final Report. December 2020*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- LUI, G. (2021). *Supply Chain Management for Beef Production/Exports and Deforestation in Brazil*. Washington D.C.: Wilson Center (Latin America's Environmental Policies in Global Perspective).
- LUJÁN, C. (2011). Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración. En G. CAETANO (coord.), *Mercosur 20 años* (pp. 337-366). Montevideo: CEFIR.
- MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. URUGUAY. (2020). *Anuario OPYP 2020*. Montevideo.
- NOLTE, D. (2021). *The EU's Beef with Mercosur: Geo-economics versus Climate Diplomacy*. Washington D.C.: Wilson Center (Latin America's Environmental Policies in Global Perspective).
- NOLTE, D., y RIBEIRO, C. C. N. (2021). Mercosur and the EU: The false mirror. *Lua Nova. Revista de cultura e política*, 112, 87-122.
- RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. (2021). *European public opinion on Mercosur, deforestation and climate financing. A YouGov survey for Rainforest Foundation Norway*. <https://www.regnskog.no/en/news/european-public-opinion-opposes-mercosur-trade-deal>
- SANAHUJA, J. A. (2020, octubre 14). Mercosur-EU Agreement: for a binding environmental clause. *Latinoamérica21*. <https://latinoamerica21.com/en/mercosur-eu-agreement-for-a-binding-environmental-clause/>
- SANTANDER, S. (2005). The European Partnership with Mercosur: a relationship based on strategic and neo-liberal principles. *Journal of European Integration*, 27(3), 285-306.

- TRASE. (2021). *China's exposure to environmental risks from Brazilian beef imports*. Trase Earth Issue Brief 3, June 2020. [http://resources.trase.earth/documents/issuebriefs/IssueBrief3\\_EN.pdf](http://resources.trase.earth/documents/issuebriefs/IssueBrief3_EN.pdf)
- USDA (United States Department of Agriculture). Foreign Agricultural Service. (2021, marzo 4). *Brazil: Livestock and Products Semi-annual*. <https://www.fas.usda.gov/data/brazil-livestock-and-products-semi-annual-4>
- ZELICOVICH, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(3), 692-717.

# 30 años de Mercosur: resiliencia y oportunidad para las relaciones UE-América Latina

**JOSÉ ANTONIO SANAHUJA**

El trigésimo aniversario del Mercosur, más allá de la efeméride, es una oportunidad para la celebración pero también para la reflexión, para hacer balance e identificar desafíos para el futuro. En esa reflexión es oportuno evocar algunos elementos del pasado que apelan a cuestiones muy presentes en la actualidad. Como es sabido, el acuerdo del Mercosur, antes de que tomara cuerpo con el Tratado de Asunción, tiene su origen en el acercamiento argentino-brasileño protagonizado por José Sarney y Raúl Alfonsín. En ese acercamiento subyacía una inteligente comprensión del vínculo positivo que existía entre la geopolítica regional, la paz y la seguridad, la democracia y la integración económica regional, y la profunda convicción de que ese era el camino a seguir. Ese nexo ya aparece en la Declaración de Foz de Iguazú del año 1985, y en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del año 1986. Estos son hitos claves para entender el origen del Mercosur y de otros instrumentos que dieron fin a la rivalidad estratégica que hasta ese momento marcaba las relaciones entre ambos países, que debía quedar atrás a través del fomento de la confianza mutua, de la cooperación sectorial, incluyendo la energía nuclear, y de la integración económica y comercial.

Esos acuerdos incipientes llevaban a la práctica, además, una incipiente doctrina de seguridad democrática regional, que es un aporte original y singular latinoamericano al debate global sobre conceptos y prácticas de la seguridad. Contribuyeron también a un proceso de consolidación de la democracia y a la concertación de políticas exteriores para ampliar la autonomía de los países latinoamericanos, en un escenario aún condicionado por la política de bloques y la denominada, entonces, segunda guerra fría. Hay que recordar de nuevo

la importancia que tuvo esa práctica de concertación de las políticas exteriores en apoyo de la paz y la democratización de Centroamérica, a través de los procesos de Contadora y de Esquipulas, que, si bien concernían a otro grupo regional, también veían a la cooperación y la integración regional como instrumentos claves para promover la paz, la democracia y el desarrollo.

Cuando terminó la Guerra Fría, todos estos objetivos fueron asumidos por los cuatro países que decidieron crear el Mercosur: más allá de sus metas económicas declaradas, el acuerdo habría de servir al fortalecimiento de la democracia y a la construcción de la paz y la seguridad a través de la cooperación y el diálogo, y no de juegos de equilibrio de poder. Estos elementos son parte de la razón de ser de Mercosur y no deberían olvidarse cuando aparecen diferencias comerciales, las propias de todo proceso de integración económica.

La historia del Mercosur – y este es uno de los mensajes a destacar – nos habla de este propósito último. El Mercosur es, en primer lugar y ante todo, un proyecto político. Como han señalado Gerardo Caetano y Félix Peña, también presentes con otros trabajos incluidos en este volumen, el Mercosur se erige como garantía de paz y estabilidad en América del Sur. Es un resguardo o anclaje común para la democracia y los derechos humanos. Y como también ha señalado reiteradamente, entre otros, la profesora Daniela Perrotta (Perrotta y Porcelli, 2016; Peixoto y Perrotta, 2018), tiene una importante dimensión social.

Por esas razones no puede verse al Mercosur como un mero acuerdo comercial, al margen de la forma que adopte, sea una unión aduanera más o menos completa, imperfecta o *con perforaciones* en el arancel externo común, o una zona de libre comercio más o menos flexible o exigente. La integración económica importa, sin duda, pues sin ella tampoco sería posible una construcción política. Pero el Mercosur no debiera ser visto con esa mirada comercial o economicista. Esto, permítaseme, es un recordatorio, tanto para quienes desde la derecha neoliberal como desde la izquierda anticapitalista ven al Mercosur en esa clave reduccionista.



Si los antecedentes del Mercosur se inscriben en un contexto aún dominado por la Guerra Fría, el Tratado de Asunción y su agenda de integración económica regional responden ya a otro escenario de pos-Guerra Fría, donde habían desaparecido temporalmente los condicionantes geopolíticos de la bipolaridad. Eran también estrategias para responder a una globalización que en ese momento apenas despuntaba pero ya mostraba un patrón netamente regionalizado. Se trataba de crear instancias para gestionar interdependencias derivadas de la proximidad geográfica y la mayor vinculación económica regional, y para proveer bienes públicos regionales en materia de normas, seguridad, movilidad de personas, y para la convergencia regulatoria. A esto se le llamó, recordemos, el *nuevo regionalismo*.

También se trataba de promover el desarrollo y mejorar la inserción de los países miembros en la economía política global. Así se planteaba en los textos elaborados por la CEPAL a principios de los años noventa, argumentando que la integración económica regional debía estar al servicio de una estrategia de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1994). Se trataba así de mejorar la competitividad mediante una mayor apertura al exterior, sí. Pero, al mismo tiempo, había que mantener una preferencia para el mercado regional. A esto se le llamó *regionalismo abierto*. La interpretación de CEPAL no coincidía con otros significados de este concepto, más apegados a la visión aperturista del Consenso de Washington, y por ello en modo alguno debería entenderse como un sinónimo de neoliberalismo (Sanahuja, 2007).

No deben obviarse los importantes logros económicos del Mercosur en esa etapa de regionalismo abierto, en términos tanto de aumento del comercio intrarregional como de generación de cadenas de valor, y de diseño de políticas y avances hacia una integración económica más profunda.

El debate temprano en el Mercosur y los planteamientos iniciales del nuevo regionalismo y el regionalismo abierto también siguen siendo hoy relevantes, por dos razones. Por un lado, porque en años posteriores se ha adoptado un patrón de crecimiento, redistribución e inserción en la economía internacional y en las dinámicas de la

globalización diferente al que proponía la CEPAL con la estrategia del regionalismo abierto y la transformación productiva con equidad. Ese patrón de crecimiento ha estado basado en un nuevo ciclo de auge de las exportaciones de materias primas. La creciente relación comercial con nuevos socios comerciales, en particular con China, no puede separarse de ese ciclo de reprimarización, como lo ha llamado también la CEPAL, ciclo que para América Latina ha generado nuevas vulnerabilidades o ha profundizando vulnerabilidades comerciales y financieras que ya existían.

Por otro lado, la economía política global, como se indicó, ya ha entrado en una fase distinta. Se encuentra en un momento de desglobalización, de retraimiento de las cadenas productivas globales y de retorno de la economía productiva a marcos más regionales y nacionales que globales. La Unión Europea ya ha asumido que se está en esta fase y, sin renunciar a su fuerte perfil exportador, ya ha asumido que se ha entrado en una fase distinta. Así lo ilustra la adopción del Pacto Verde, la transición energética hacia las renovables y la adopción de una nueva política industrial (Sanahuja, 2022).

Aquí radica una importante enseñanza: se pueden tener al mismo tiempo políticas comerciales abiertas, por un lado, y por otro lado políticas activas en el ámbito productivo, política industrial y desarrollo, política ambiental y política científica y de innovación. Para atraer la inversión no solo es necesario lo primero. También es necesario lo segundo. Esto último es quizás más importante si se aspira a atraer inversión extranjera de calidad en cuanto aportes tecnológicos y estándares más exigentes en las áreas ambiental, social y de gobernanza (ASG). No se ha de olvidar que, en el terreno económico, la racionalidad de la integración es transformar las economías, no mantener un *statu quo* productivo insatisfactorio. Transformar las economías es dejar atrás la obsolescencia tecnológica, ganar productividad y competitividad, promover la innovación, el empleo de calidad y con ello la equidad social y, al mismo tiempo, buscar fórmulas eficientes de inserción en la economía internacional que no sean incompatibles con un sistema comercial abierto y sometido a reglas. Ambas cosas son posibles. Se

pueden retroalimentar favorablemente. Plantear que es la una o la otra, como ocurre con debates que se observan en Mercosur, es a menudo un falso dilema.

Los treinta años de Mercosur nos cuentan también de una historia de compromiso y resiliencia. Porque el bloque, así como otras organizaciones regionales, ha atravesado distintos momentos; se ha resignificado en cuanto a sus objetivos políticos y de desarrollo y se ha situado en el centro de disputas en ocasiones más relacionadas con la política doméstica que con la política regional o las relaciones exteriores de sus países miembros. Todo ello ha llevado a la salida de determinados miembros, o a la paralización, desmantelamiento, de determinadas organizaciones. En ocasiones, han desaparecido organizaciones valiosas y han surgido nuevas plataformas o instancias que no merecen ser tomadas muy en serio, como las que protagonizaron los gobiernos de derecha en años recientes. Pero, en este contexto, el Mercosur ha representado un compromiso político de largo plazo y ha sido una verdadera política de Estado de sus miembros, y esto algo que a veces se echa de menos en la región.

Esa experiencia de treinta años se entrelaza con su relación con la Unión Europea. En la futura trayectoria del Mercosur, el acuerdo de asociación con la Unión Europea puede ser un elemento clave. Allá en los años noventa, la racionalidad del acuerdo Unión Europea-Mercosur se basaba en un patrón de globalización regionalizada y en las estrategias interregionalistas que ambas partes sostuvieron en esos tiempos. Como es sabido, las diferencias en la estructura económica y las pautas de inserción internacional de cada grupo definieron una agenda de intereses ofensivos y defensivos para ambas partes en las que el no acuerdo representó en muchos casos una opción menos costosa, al menos hasta hace pocos años. En parte, esto se debió también a la existencia de China como alternativa más ventajosa para el Mercosur a corto y mediano plazo.

A estos factores estructurales se sumaron otros factores de agencia, como las divergencias políticas ideológicas de los gobiernos y los líderes, tanto en el Mercosur como en la Unión Europea. Esos

elementos siguen presentes, aunque en algunos casos han cambiado, haciendo que la importancia relativa del Acuerdo haya variado. En los años noventa, la Unión Europea era el primer socio comercial del Mercosur, con Estados Unidos en segundo lugar y Asia ocupando una posición marginal. Ahora China ya es el primer socio del Mercosur, con la Unión Europea en segundo lugar y Estados Unidos en la tercera posición. Aunque la Unión Europea continúa siendo el primer inversor externo, China avanza también con rapidez en ese ámbito.

Pero el factor más importante de cambio es, quizás, la crisis de la globalización y la impugnación del multilateralismo y el regionalismo por parte de nuevas fuerzas y actores ultranacionalistas de ultraderecha en ascenso, lo que anticipa serios riesgos para la economía política internacional. Ese escenario, muy diferente al de décadas anteriores, es el que pareció haber alimentado la firma del acuerdo *de principio*, de junio de 2019, que puede interpretarse como expresión de una convergencia defensiva de la Unión Europea y el Mercosur para asegurarse el acceso recíproco a los mercados, que en conjunto abarcan 780 millones de personas.

Una de las paradojas del Acuerdo Unión Europea-Mercosur es que la negociación se planteó a mediados de los años noventa bajo la influencia de la globalización. Era un instrumento para profundizar las dinámicas de la globalización y, al tiempo, ayudar a ambas partes a mejorar su inserción en ese proceso a través de un acuerdo preferencial. Pero lo que hizo posible culminar las negociaciones veinte años después de su inicio formal en 1998 fue justamente la crisis de la globalización y el miedo a que esta se retraiga. No se trata solamente del toco proteccionismo y de las guerras comerciales iniciadas por Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump, pues sabemos, incluso antes de la pandemia de covid-19, que hay tendencias estructurales y procesos de fondo – cambio tecnológico, reorganización de las cadenas globales de suministro, riesgo geopolítico... – que empujan en esa dirección.

En cualquier caso, como también se ha dicho, desde la firma del Acuerdo en 2019 han aparecido de nuevo las voces que rechazan el

Acuerdo, especialmente en la Unión Europea. Con el ascenso de los partidos verdes y la mayor preocupación ambiental de las sociedades europeas, por un lado, y el ascenso de fuerzas de ultraderecha que defienden el nacionalismo económico, el Acuerdo se convierte en un objetivo a batir por parte de muchos actores políticos y sociales. Pero no se trata solamente de la impugnación que procede de esos colectivos. También hay que considerar que la UE, como se indicó, está avanzando con paso firme hacia objetivos de descarbonización y neutralidad climática, a partir del Pacto Verde Europeo y del programa Next Generation, que son novedosas estrategias de desarrollo sostenible para salir de la crisis que ha traído la pandemia pero que también pretenden transformar los modelos de producción y consumo hasta ahora vigentes.

Con ello surgen de nuevo dudas por la ratificación y entrada en vigor de este acuerdo. Hay que recordar que desde el punto de vista jurídico se trata de un acuerdo mixto, que integra cuestiones que son competencia exclusiva de la UE y otros que son de competencia compartida o propia de los Estados miembros, por lo que requiere de ratificación tanto del Consejo y el Parlamento Europeo, como de todos los Parlamentos de los Estados miembros (en el caso de Bélgica también de los Parlamentos regionales). A sabiendas de que esto no es posible con la actual correlación de fuerzas en el Parlamento Europeo y en varios Estados miembros claves, la Comisión había propuesto inicialmente dividir el Acuerdo y permitir la aplicación provisional de parte de este, a través de un procedimiento consistente en someter al Consejo y al Parlamento solamente la parte que reúne las materias que, siendo competencia de la Unión Europea, requieren solo de mayoría calificada en el Consejo. Pero parece que tampoco es viable políticamente este atajo jurídico, que además no es la mejor vía desde el punto de vista de la transparencia, la legitimidad democrática y la integridad del Acuerdo.

Que se haya suscitado este debate sobre las implicaciones del Acuerdo para las estrategias de desarrollo y medioambiente y la inserción internacional de las partes es algo saludable, y exige

repensar cuáles son las razones de fondo por las cuales este acuerdo es importante, no solo en clave económica, sino también geopolítica.

Con el ánimo de contribuir a esa necesaria reflexión y debate, se pueden plantear algunas ideas. En primer lugar, de nuevo, es erróneo ver el Acuerdo UE-Mercosur como un mero tratado de libre comercio. Tiene un profundo significado geopolítico. Y siempre lo tuvo. Cuando se lanzó la negociación en el año 1994 se trataba de dar respuesta, por ambas partes, al proyecto hemisférico del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cuando coincidieron la presidencia argentina del Mercosur y la española de la Unión Europea en 2010, se relanzaron las negociaciones con el propósito, entre otras razones, de responder al riesgo que suponía la reprimarización asociada al creciente peso de China. Una razón que, hay que destacarlo, sigue vigente (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

El Acuerdo es también un reaseguro frente al nacionalismo económico y la fragmentación del sistema de comercio internacional. En clave geopolítica, es una herramienta que puede contribuir a la autonomía estratégica de ambas regiones ante la competencia de Estados Unidos y China, que pretende situar tanto a Latinoamérica como a la Unión Europea en una posición de subordinación estratégica. No debemos aceptar que se presente el mundo en términos de bipolaridad o de una nueva guerra fría, ni asumir las agendas políticas que hay detrás de esos equívocos discursos o narrativas de poder. Hay que recordar, de nuevo, que más allá en su corazón comercial, tanto el Mercosur como la Unión Europea son proyectos políticos (o geopolíticos) e instrumentos para afrontar prioridades sociales y de desarrollo. Por lo tanto, un acuerdo entre ambas partes no debe verse de manera reduccionista en términos de mero librecambio.

En segundo lugar, el acuerdo puede ser también un espacio común para el diálogo de políticas y la convergencia regulatoria orientada a la transformación productiva y el cambio del modelo económico en favor de la descarbonización, la sostenibilidad y la reconstrucción del contrato social. Para el Mercosur, se han establecido largos periodos transitorios hasta la plena apertura comercial (hasta 15 años en algunos

casos). Esa etapa abre opciones para esa transformación productiva y la adopción de políticas activas de largo plazo frente a los riesgos de profundizar dinámicas de reprimarización ya presentes. El Acuerdo puede ser así un importante estímulo para la política industrial y la modernización productiva, incluyendo a las multinacionales europeas y a sectores como el automotor. El Acuerdo es también un marco normativo que alentará la adopción de estándares y normas comunes para avanzar hacia modelos productivos más sostenibles y con mayor contenido tecnológico. No olvidemos que el patrón de inversión y de relación de la Unión Europea es muy diferente al que plantean China u otros actores.

La propia Unión Europea no es ya la misma entidad que inició la negociación hace décadas, y pretende ser más distinta aún en 2030. Es una Unión Europea que quiere impulsar una transición ecológica como la propuesta por el Pacto Verde Europeo, que pretende ser, al mismo tiempo, nueva estrategia de desarrollo, nueva estrategia de política industrial –un concepto que en décadas pasadas de hegemonía neoliberal había caído en desgracia– y también estrategia de creación de empleo. Sea en el Mercosur o en la Unión Europea, con el concepto de pacto verde no estamos hablando de una mera política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático, sino de un modelo de desarrollo distinto. Es positivo, en ese mismo sentido, el anuncio del ministro de Desarrollo Productivo de Argentina, Matías Kulfas, del lanzamiento de una estrategia que pretende orientar la economía de ese país hacia un modelo productivo más verde y más social. Se anuncia así un nuevo pacto o contrato social para las generaciones presentes, y también para las generaciones futuras, del cual depende revitalizar la democracia y generar una renovada narrativa movilizadora de integración regional.

Cabe observar que hay contradicciones entre el actual diseño del Acuerdo UE-Mercosur y estos propósitos verdes y sociales, como los hay entre muchas de las actuales normas legales y políticas aplicadas en la propia UE, que será necesario abordar sin perder de vista que serán objeto de confrontación política y social. Partiendo de ello, el

Acuerdo debe ser visto de manera dinámica, como un instrumento para mantener un amplio diálogo político entre las partes sobre esas agendas ambientales y sociales, y como instancia o marco para el diálogo sobre políticas públicas y para la convergencia regulatoria necesaria para la transición verde digital y social en ambas partes (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

Por todo esto no es legítimo, adecuado o aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesables propósitos proteccionistas, como los que animan algunos actores reacios al Acuerdo en la Unión Europea. Que exista proteccionismo encubierto, sin embargo, tampoco invalida esos argumentos ambientales. Algunos de los que se han planteado merecen respuesta. Es necesario repensar el Acuerdo y reforzar sus salvaguardas en esa materia, no solo en términos pragmáticos para que logre ser ratificado, sino también por razones de principio, en concreto, para asegurar que se alcancen los objetivos de transformación productiva y sostenibilidad a los que declaran contribuir ambas partes. Es legítimo que la ciudadanía europea tenga dudas respecto al Acuerdo y se resista a que se debiliten los estándares ambientales y sanitarios vía exportaciones. Es cierto también que el Acuerdo de la Unión Europea ya incorporó una sección sobre desarrollo sostenible, de última generación, muy avanzada. Pero esto no es suficiente. Una propuesta al respecto es la inclusión –sea en el texto o con un instrumento anexo– de una cláusula ambiental de las denominadas *de elemento esencial*, según el modelo de la cláusula de derechos humanos ya existente. Dicha cláusula ha de vincular a las partes de manera recíproca respecto de la observancia de las normas internacionales sobre esta materia, incluyendo el Acuerdo de París.

Como conclusión, no se trata de salir de la negociación con una estrategia de *exit*, como señala en este volumen el profesor Nolte. No se trata de abandonar el Acuerdo Unión Europea-Mercosur ni de reabrir una negociación que fue muy compleja y difícil, sino de reforzarlo y reorientarlo con instrumentos más efectivos en materia ambiental. De esta manera se podrá responder a las demandas legítimas de la ciudadanía y a los requerimientos de coherencia de políticas de las normas comerciales con el desarrollo sostenible y la Agenda 2030.



Ambas regiones han de afrontar una triple transición hacia una mayor productividad, innovación e incorporación de lo digital, hacia una mayor cohesión social y territorial y hacia una economía más verde. Con estos desafíos, la racionalidad de la integración regional, del interregionalismo, del imperativo de trabajar juntos, no debería ponerse en duda. Las sociedades lo demandan. Los líderes deben estar a la altura. Esa es su dimensión existencial. Esa es también su promesa.

## Referencias bibliográficas

- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. LC/G.1801/Rev. 1-P. Santiago de Chile: CEPAL.
- Peixoto, J., y Perrotta, D. (2018). Mercosur in the New Regional Context: Beyond the Juncture. *Desafíos*, 30(1), 91-134.
- Perrotta, D., y Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos em su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 2(2), 51-86.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, nueva época, 0 (febrero), 75-106.
- Sanahuja, J. A. (2022). *El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica*. Documentos de Trabajo, 63. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A., y Rodríguez, J. D. (2019). Veinte años de negociaciones UE-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización. Documentos de trabajo, 8. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A., y Rodríguez, J. D. (2021). *El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica*. Análisis Carolina 20/2021.



# Acuerdos y desacuerdos UE-Mercosur. Muchos años de febriles miradas y el desafío del futuro

**AMALIA STUHLBREHER**

## Introducción

El sentido primigenio de las presentes reflexiones tiene que ver con posar la mirada en la historia de los treinta años del Mercosur y más de veinte años de negociación con la Unión Europea (UE), tejida en torno de acuerdos y desacuerdos. Esta historia de impulsos y procesos de ralentización sugiere la idea de algunos momentos de *febriles miradas*, como dice el tango, así como con momentos de desencuentro, con todo lo que esto implica para el desafío de pensar en el futuro de los vínculos.

Los aniversarios invitan a la retrospectiva, a la introspectiva y a la prospectiva: esta ocasión de llegar a los treinta años del bloque, con más de veinte años de negociaciones con los socios europeos, además de cierto dejo de nostalgia nos da también la oportunidad de realizar balances y proyecciones. Cabe la pregunta de si tenía razón Carlos Gardel cuando decía en su tango *Volver* que veinte años no son nada. Y esta reflexión surge desde Tacuarembó, donde está científicamente comprobado que nació Gardel, aunque esto puede generar controversias en el Río de la Plata. Pero, de todas maneras, donde nos podemos encontrar todos es en la seguridad de que el Zorzal Criollo cada día canta mejor.

Yendo a la materia específica y efectuando un recorrido de la historia del Mercosur, lo primero que cabe recordar es su surgimiento

bajo la impronta del llamado *regionalismo abierto*. Detlef Nolte en su alocución en este simposio también hizo referencia a la historia de este vínculo birregional, nacido desde prácticamente el inicio del Mercosur: el acuerdo de cooperación institucional con la UE (1992), el acuerdo marco (1995) y el lanzamiento en 1999 de aquella aspiración a concretar una *asociación estratégica* entre ambos bloques, así como el inicio de negociaciones comerciales, que se han extendido por más de veinte años.

## **Sobre el potencial del vínculo birregional y los obstáculos en la negociación**

Tomando el hilo conductor de quienes me precedieron en las exposiciones, se visualiza claramente el enorme potencial del vínculo birregional. Pero siempre han surgido intereses encontrados en el curso de todo este proceso de negociación. Se parte de ideas, que ya han sido mencionadas: la UE y el Mercosur compartirían valores comunes, que tienen que ver sobre todo con coincidencias en torno de la visión de democracia, de derechos humanos, de economía de mercado y de desarrollo sostenible. Ahí el vínculo con la UE en un principio era visto como un catalizador positivo para reforzar los compromisos del Mercosur con esos valores. O sea, hay un acervo común, pero al mismo tiempo visualizamos obstáculos y conflictos de intereses, que ya son históricos. Para expresarlo en forma un poco reduccionista podríamos mencionar aquella cuestión de subsumir el vínculo al *intercambio de vacas por coches*, como alertaban José Antonio Sanahuja y Damián Rodríguez (2019).

En teoría, esta vinculación entre la UE y el Mercosur fue vista como un marco virtuoso para una cooperación interregional con aportes derivados hacia la gobernanza global. Para el Mercosur, esto representaba la oportunidad de profundizar su propio proceso regional, y para la UE, hacia a fines del siglo XX, era una manera de afirmarse en una suerte de rol de *federador externo*. Pero el contexto del proceso de globalización avanzada sumó complejidad (Haas y Western, 2020)

a la vinculación birregional. Así llegamos a la crisis financiera global del 2008 y a la propia crisis de la UE (impensable en 1999 al momento del lanzamiento de la iniciativa de asociación estratégica y de la negociación comercial), que llegó incluso a cuestionar la seguridad y permanencia del propio proyecto europeo.

Sin embargo, la negociación birregional subsistió con esas incertidumbres históricas, a la que además se sumaron otras nuevas. Así, el proceso del Mercosur fue atravesando debilidades intrínsecas (ya abordadas en este simposio) que se fueron agudizando crecientemente, pero que tampoco son exclusividad del Mercosur. En esto han trabajado Gerardo Caetano junto con Nicolás Pose (2020): su abordaje deja en claro que estas debilidades de los procesos regionales latinoamericanos no son una exclusividad del Mercosur y que en los diversos casos se reiteran las dificultades en torno a encontrar mínimos comunes denominadores. Hoy en día, además, dichas dificultades se manifiestan en un contexto de *vaciamiento latinoamericano*, como señalaron recientemente algunos colegas como Guadalupe González González, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian (2021).

Sumado a esto, el contexto que ya mencioné en relación con la crisis del 2008, lo que ha llevado a algunos colegas como José Antonio Sanahuja a hablar de una nueva etapa de *posglobalización* (2018). Sobre llovido, mojado, a esta crisis se suma la pandemia de covid-19, que Sanahuja (2020) interpreta que es una crisis dentro de una crisis. Esto tiene algunos elementos de lo que Ferdinand Braudel, referente de la Escuela de los Annales, denominaría una coyuntura crítica en términos de una concepción histórica de larga duración. Además, esta situación se da en un contexto de disputa hegemónica global entre dos potencias como Estados Unidos y China, donde el elemento tecnológico es central. Sumado a esto, debe hacerse referencia al hecho de que las instancias multilaterales, ya sean de nivel global como del nivel regional, se muestran muy debilitadas (Malacalza y Hirst, 2020). Por todas estas connotaciones, esta crisis tiene impactos refundantes en términos de la correlación de fuerzas y esto impacta en los formatos de gobernanza global o regional.

Puede afirmarse que este dilema del acuerdo de la UE y el Mercosur tiene puntos de contactos muy directos con los dilemas de desarrollo que se plantean hoy en día en nuestros países. Un punto que emerge con mucha claridad es el contrapunto entre comercio y ambiente. Entonces, me surge la pregunta respecto a si no es esta ocasión propicia para repensar la vinculación internacional entre la UE y el Mercosur, en relación con paradigmas de desarrollo más integrales.

¿Cómo pensamos el futuro después de veinte años de febriles miradas, diría Gardel, sabiendo que es un soplo la vida, como dice su tango? En ese sentido, buscando pistas para pensar el futuro, me remito a una frase de Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (2011), que postulan que la historia suele ser el laboratorio por antonomasia de la reflexión prospectiva. Para pensar el futuro veamos entonces qué nos dice la historia. ¿Qué podemos aprender de la experiencia? Como diría Boaventura de Sousa Santos (2019), ¿cuál es el potencial pedagógico de las crisis?

## **Implicancias en materia de gobernanza y desarrollo sostenible**

A partir de lo anterior, cabe el interrogante respecto a cómo pensamos hoy el Acuerdo UE-Mercosur en clave de la gobernanza y como aporte al desarrollo. ¿Cómo convertir este acuerdo en un espacio político, donde se puedan definir y redefinir las normas, y donde los actores encuentren, efectivamente, ámbitos para sus reclamos y, eventualmente, puedan surgir nuevos liderazgos para prácticas alternativas de gobernanza?

Entiendo que ahí el tango de Gardel no tenía razón cuando decía que veinte años no son nada. Por el contrario, creo que no puede afirmarse que el tiempo haya pasado en vano, sino que hay aprendizajes que surgen del proceso. Como ya se expresó, hoy estamos en un contexto explícito de disputa hegemónica entre Estados Unidos y China. Sin embargo, hay una permanencia de intereses económicos comerciales UE-Mercosur que marcaron el inicio de la negociación comercial y que nos

siguen acompañando, junto con un recrudescimiento de estos desafíos ambientales, la mayor conciencia sobre este tema y con tensiones sobre las nociones de soberanía, sobre todo, en torno de la Amazonia. En un marco, además, donde la UE y el Mercosur enfrentan una clara pérdida de peso, tanto en términos geopolíticos como geoeconómicos, y buscan reposicionarse frente a este desafío.

La pregunta es si este esquema – tal como está planteado por el acuerdo birregional – puede constituirse actualmente en un vector para superar los rezagos de desarrollo y de bienestar para las sociedades del Mercosur y qué alternativas tendríamos. No firmar el Acuerdo, ¿qué implicaría?

Si pensamos en clave de desarrollo, podemos plantearnos dónde quedaría el compromiso con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Allí hay algunos elementos interesantes e importantes, que nos dan pistas de que esto de aspirar al acuerdo tiene factibilidad e impactos en materia de desarrollo sostenible: el Pacto Verde Europeo, la Declaración de la UE y el Mercosur sobre el Desarrollo Sostenible en la Reunión Interministerial de 2020, el Acuerdo de Escazú. Como forma de superar limitaciones críticas, algunos colegas como Detlef Nolte y Miriam Gomes Saraiva (2021) han planteado la cuestión de la posibilidad de acuerdos complementarios o cláusulas ambientales. Mis antecesores en este simposio hicieron referencia a esto.

También resulta especialmente interesante lo que señalaba Daniela Perrotta sobre el rol de la academia y sus aportes desde una perspectiva crítica. Al respecto, destaco un aporte significativo de universidades latinoamericanas y europeas, materializado en un evento realizado en febrero de 2021 con apoyo de la European Climate Foundation y que fue llevado adelante por el Centro para el Derecho Internacional en materia de Desarrollo Sostenible (CISDL, por su sigla en inglés). De allí surgió el documento *Environment and Climate Change in the Draft EU-Mercosur Trade Agreement. Legal Analysis and Proposed Provision*, cuyos autores Javiera Cáceres, Marios Tokas, Markus Gehring y Fabiano de Andrade Correa (2021) sistematizan las contribuciones de una

discusión muy profunda, que tenía como objetivo evitar un abordaje de *green washing*. Surge allí una plétora de recomendaciones efectivas de cómo profundizar en las limitaciones actuales del Mercosur, sobre todo, trabajando en el capítulo «Comercio y desarrollo sostenible».

## Reflexiones finales

Con todas las limitaciones del caso, procurando reflexionar desde Tacuarembó, donde está tan viva la memoria de Gardel, surge entonces el planteo de contradecir de alguna manera al tango *Volver*, que supo cantar con voz magistral y que decía:

Tengo miedo del encuentro  
con el pasado, que vuelve  
a enfrentarse con mi vida.  
Tengo miedo de las noches  
que pobladas de recuerdos  
encadenan mi soñar.  
Pero el viajero que huye  
tarde o temprano detiene su andar.  
Y aunque el olvido que todo destruye  
haya matado mi vieja ilusión  
afirmo, entonces:  
guardo escondida una esperanza humilde  
que es toda la fortuna de mi corazón.

En ese sentido, hago un voto por recuperar con mirada crítica la historia de los encuentros y desencuentros, de las miradas febriles y las desilusiones, para seguir discutiendo y profundizando en el margen de las oportunidades efectivas que nos abre este Acuerdo de UE-Mercosur. ¡Feliz cumpleaños Mercosur desde la cuna de Zorzal Criollo!



## Bibliografía

- AROCENA, R., y CAETANO, G. (2011). País de aprendizaje solidario: ¿un futuro posible para el Uruguay en el mundo del siglo XXI? En R. AROCENA y G. CAETANO (coords.), *La aventura uruguaya. ¿Naidés es más que naidés?* (pp. 7-22). Montevideo: Sudamericana Uruguay.
- CÁCERES, J., TOKAS, M., GEHRING, M., y DE ANDRADE CORREA, F. (2021). *Environment and Climate Change in the Draft EU-Mercosur Trade Agreement Legal Analysis and Proposed Provision*. CISDL.
- CAETANO, G., y POSE, N. (2020). *La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. Notas para el debate*. Documentos de Trabajo n.º 41/2020. Madrid: Fundación Carolina.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G., HIRST, M., LUJÁN, C., ROMERO, C., y TOKATLIAN, J.G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *NUSO*, 291, enero-febrero, 49-65.
- HAAS, P., y WESTERN, J. (2020). Governing Complexity in World Politics. *Complexity, Governance & Networks*, 6(1), 55-67. Núm. especial: Global Governance in Complex Times: Exploring New Concepts and Theories on Institutional Complexity. DOI: <http://dx.doi.org/10.20377/cgn-104>
- MALACALZA, B., y HIRST, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *NUSO*, 287, mayo-junio, 35-48.
- NOLTE, D., y GOMES SARAIVA, M. (2021). Perspectivas do acordo UE-Mercosul e o papel do Brasil. En R. J. THEMOTEO (coord.), *Reavivando e reforçando os diálogos entre Brasil e Europa. Reviving and strengthening Brazil-Europe dialogues* (pp. 49-67). Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Série Relações Brasil-Europa n.º 11.
- SANAHUJA, J.A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. SERBIN (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Buenos Aires: Icaria-CRIES.
- SANAHUJA, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En *Anuario CEIPAZ 2019-2020* (pp. 27-54). Madrid: CEIPAZ.
- SANAHUJA, J. A., y RODRÍGUEZ, J. D. (2019). *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización*. Documentos de Trabajo n.º 13/2019. Madrid: Fundación Carolina.
- SOUSA SANTOS, B. De (2019). *Educación para otro mundo posible*. Buenos Aires: CLACSO; Medellín: CEDALC.



# Comentarios y sugerencias para la construcción de un Mercosur más eficaz y creíble

**FÉLIX PEÑA**

I

En esta oportunidad haré tres comentarios iniciales y, luego, una reflexión orientada a interrogarnos sobre la flexibilización del Mercosur, incluyendo su futuro como marco institucional del trabajo conjunto entre sus países miembros y para el desarrollo de acuerdos interregionales, incluso con la Unión Europea (UE).

Un primer comentario tiene que ver con la idea que estaba fuerte en el momento en que se concluyó en 2019 la negociación birregional entre el Mercosur y la UE. Tal idea consistía en la posibilidad de que el acuerdo birregional entrara en vigencia a medida que los países del Mercosur lo fueran ratificando, aunque no lo hubieran ratificado los demás. ¿Sigue abierta la posibilidad de que el acuerdo entre en vigencia para el país del Mercosur que lo ratifique, aun cuando no lo hayan ratificado todos? Si así fuere, ¿el Mercosur no se podría entonces transformar en una especie de zona de libre comercio en su relación, nada menos, que con la UE?

Un segundo comentario se relaciona con lo que ha cambiado el contexto desde que se inició el proceso que llevó la negociación hasta la situación actual, en términos de lo que podríamos llamar el protagonismo de la gobernanza regional en los debates en que participan tanto los países europeos como los países latinoamericanos. Cuando se inició el proceso que condujo a la negociación del acuerdo birregional, visto tanto desde Europa como desde los países del Mercosur, era clave la relación con Estados Unidos, que ya había lanzado la idea de

la denominada Iniciativa de las Américas. Esto ocupó un lugar central hasta el año 2005, cuando más o menos quedó claro que la alternativa que estaba impulsando Estados Unidos quedaba en nada. El papel que tuvo durante los primeros años de la negociación birregional se diluyó. ¿No podría ser ese un factor que explicara una relativa disminución del interés europeo en la negociación del acuerdo con el Mercosur?

Finalmente, el tercer comentario se relaciona con la importancia que hay que atribuirle al factor de la preparación para el día después de la entrada en vigencia del acuerdo birregional, esto es, las acciones y políticas que los países del Mercosur tendrían que desarrollar para que sus empresas estén en condiciones de sacar provecho efectivo de los resultados de las negociaciones. Allí es donde precisamente hay mucho que aprender de la experiencia de la UE en la preparación de sus empresas para aprovechar los resultados efectivos de sus negociaciones, especialmente a través de los programas de cooperación técnica para capacitar a las empresas pymes. Prepararse bien para *el día después* es tanto o más importante que prepararse para negociar bien.

## II

En principio, puede argumentarse que la idea de construir el Mercosur como un espacio institucionalizado del trabajo conjunto entre sus países miembros parecería requerir revisiones que tomen en cuenta la experiencia acumulada desde su creación en 1991, no tanto de los objetivos perseguidos, pero sí de los métodos previstos para el trabajo conjunto. No se trata de hacerlo con una perspectiva dogmática o teórica sobre esos métodos. Se trata de evaluarlos a la luz de experiencias adquiridas y de los cambios producidos en las realidades globales y regionales. Tampoco se trata de imaginar soluciones perfectas a problemas detectados, pero sí de alcanzar entendimientos con condiciones de efectividad y previsibilidad para seguir construyendo el espacio de trabajo conjunto.

A fin de entender el debate sobre los métodos del trabajo conjunto y sobre el futuro del Mercosur, parece recomendable remontarse a sus

momentos fundacionales. Es en las raíces donde pueden encontrarse explicaciones del derrotero seguido luego por las negociaciones comerciales internacionales en las que nuestro país participa, tanto en el plano regional como en el global y, en particular, en las negociaciones con la UE.

Resulta claro que la idea estratégica fundacional fue la de constituir una unión aduanera y luego un mercado común, a fin de abrirse al mundo y de negociar juntos con los Estados Unidos y con la UE, y también en el marco de la ALADI. Y, por cierto, también con otros países. De allí la definición incluida en el Tratado de Asunción de un arancel externo común «que incentive la competitividad externa». Ese enfoque está presente desde el origen mismo de la idea de transformar el proceso bilateral de integración entre en la década del ochenta por la Argentina y el Brasil, en uno que incluso debía abarcar a Chile, además de Uruguay y Paraguay. La idea estratégica fundacional era clara: profundizar la integración a fin de crear un entorno regional que fuera creíble y favorable a procesos internos valiosos – en lo político, la democracia; en lo económico, la transformación productiva; en lo social, la equidad – y a los requerimientos de inserción competitiva en el mundo y a la atracción de inversiones que permitiera a los socios ser una parte activa de la internacionalización de la producción mundial.

El Mercosur aparece entonces como un eje vertebral de la idea de una sólida alianza estratégica –abierta al mundo– entre las dos principales economías sudamericanas, a la que se sumaron Paraguay y Uruguay. Crear una plataforma común para competir y negociar en el mundo era –y en mi opinión sigue siendo– la razón de ser del proyecto lanzado en junio de 1990 en Buenos Aires y asentado sobre los progresos alcanzados en la etapa del proyecto bilateral entre la Argentina y el Brasil (PICAB), iniciado en 1986. Y la idea fundacional era y sigue siendo constituir así un *núcleo duro* que facilitara, mediante la integración económica, la estabilización política y el desarrollo económico y social de todo el espacio sudamericano.

Desde el inicio, dos ideas estratégicas quedaron vinculadas. Una era la conformación de un espacio de integración en el sur de las

Américas, abierto al resto de los países sudamericanos e inserto en el contexto latinoamericano de la ALADI. Otra era la inserción conjunta en las negociaciones más amplias del libre comercio hemisférico, iniciativa lanzada a principios de 1990 por el presidente Bush de los Estados Unidos. Tal vinculación quedó más en evidencia aún en la reunión ministerial de Brasilia (30 de julio y 1° de agosto de 1990), en la que además de Brasil y la Argentina, participaron Uruguay y Chile. En ella se acordaron los lineamientos básicos de la estrategia a seguir. En lo regional, conformar una unión aduanera como paso previo a un mercado común. En lo hemisférico, negociar juntos el desarrollo aún incierto de la propuesta americana. Luego se sumó Paraguay, que recién había iniciado el camino a su institucionalización democrática. En cambio, Chile dio luego las razones por las que no podría participar, posición que fue entendida por los otros países.

Tales elementos se sumaron en la definición política de la idea estratégica original —al menos en su componente económico y comercial—. Fueron y siguen siendo partes indisociables del paquete negociador fundacional. Ellos son, en primer lugar, el acceso irrestricto a los respectivos mercados para todos los bienes —y en una segunda instancia, explícitamente contemplada en el tratado, para los servicios y demás factores de la producción—; en segundo lugar, un arancel externo común funcional a la apertura de los respectivos mercados al comercio mundial; y, en tercer lugar, negociar juntos, incluso con los demás socios de la ALADI, con los Estados Unidos y con la UE. Los tres elementos reconocen un supuesto central y explícito en el planteamiento original: la coordinación macroeconómica entre los socios. De allí que pueda sostenerse que en el planteamiento estratégico fundacional, el Mercosur y la integración hemisférica —junto con el libre comercio transatlántico, al menos con Europa— fueron concebidos como dos caras de una misma moneda.

Pero, a la vez, también resulta claro, del momento fundacional, que el pacto asociativo se asentaba en la idea de que todos los socios tendrían garantizado —sin precariedades ni restricciones unilaterales de ninguna índole y sin distorsiones artificiales a las competitividades

relativas — el acceso a un mercado de más de doscientos millones de consumidores, no solo para los bienes, sino también para los servicios. Ello suponía el desarrollo de disciplinas colectivas macroeconómicas, sectoriales y comerciales externas.

Entendemos que remontarse a las raíces es recomendable, pues en muchas de las posiciones que se adoptan hoy por protagonistas significativos —a favor o en contra de las distintas opciones que se pueden plantear hacia el futuro— parece observarse una tendencia a subestimar los antecedentes que explican los compromisos asumidos, o a confundir la secuencia de los eventos y su concatenación. Incluso, por momentos parece observarse una especie de *síndrome de realidad cero*, que implicaría imaginar que son procesos sin historia y que, por el contrario, parecerían reiniciarse siempre con la llegada de nuevos protagonistas gubernamentales —sean ellos *policy-makers* o negociadores—.

Tal discontinuidad en los caminos previamente definidos —sin que necesariamente respondan a nuevas realidades— podría afectar la credibilidad internacional de los países del Mercosur y reducir drásticamente la eficacia del proyecto común en la dura competencia mundial por la atracción de inversiones productivas y en su calidad de interlocutor válido para encarar complejas negociaciones comerciales internacionales. Tiene, en particular, un alto costo económico —aunque imperceptible en el corto plazo— en el desestímulo a las inversiones productivas y en las decisiones de localización industrial.

### III

Treinta años después parece un hecho indiscutible que el Mercosur está ávido de ser modernizado y de adaptarse en sus objetivos y en sus métodos de trabajo a los tiempos actuales y, sobre todo, a los del futuro. De hecho, está travesando un momento delicado, en que su credibilidad está afectada y en el que, incluso, se suele poner en duda su subsistencia.

Los problemas que enfrenta son, en buena medida, efectos de cambios que se han operado desde su creación en 1991, tanto en la realidad global como en la regional, así como de dificultades económicas y políticas que suelen afectar las prioridades de sus países miembros. Pero también pueden ser la resultante de los métodos de trabajo que se emplean en el accionar conjunto de los socios y, en particular, para la adopción de las decisiones formales que requieren consenso.

Al menos *tres opciones* se observan como factibles para encarar los problemas que enfrenta hoy el Mercosur. Las tres son viables, pero sus consecuencias directas o indirectas podrían ser muy diferentes:

1. Reconocer la eventual obsolescencia del Mercosur, y que el país que así lo considerara apropiado, pudiera ganar independencia a través de la denuncia del Tratado constitutivo, conforme a lo previsto en su capítulo V (sería el equivalente a lo que fue para Gran Bretaña la opción *brexit*);
2. Encarar el proceso de modificaciones de sus reglas de juego fundamentales, más en concreto, las del Tratado de Asunción, y en particular las de sus artículos 1, 2 y 5, entre otros. Es una opción con plazos y resultados inciertos, que podría tener costos políticos elevados y diferentes en cada país, ya que requeriría la aprobación de los respectivos Parlamentos; y
3. Que los cuatro países miembros acuerden políticas orientadas a extraer un pleno aprovechamiento efectivo de las reglas constitutivas vigentes, sin necesidad de recurrir a sus eventuales modificaciones y sin perjuicio de que incluso pudiera ser conveniente impulsar luego nuevas reglas constitutivas.

En el marco de esta tercera opción, podría intentarse introducir mejoras sustanciales en los objetivos y en el funcionamiento del Mercosur, en *tres planos*, sin ser los únicos. Serían, por lo demás, mejoras que no requerirían necesariamente reformas del Tratado de Asunción ni del Protocolo de Ouro Preto.



El primer plano sería el de la concertación de intereses nacionales, que es necesaria para lograr la adopción por consenso de decisiones conjuntas de los miembros del Mercosur, que efectivamente luego penetren en la realidad y que puedan ser eficaces. Concretamente, se propone encarar una iniciativa orientada a fortalecer en los hechos las funciones de la denominada Secretaría Administrativa, especialmente, en relación con el proceso de preparación técnica y de adopción de decisiones conjuntas que requieren el consenso de todos los socios. Se procuraría así fortalecer su capacidad para facilitar, con sus aportes e iniciativas, la compleja tarea de concertar intereses y prioridades de cada uno de los socios en la adopción de decisiones del Consejo que requieren consenso.

Ello no supondría abrir un debate sobre eventuales funciones supranacionales de la Secretaría del Mercosur. Es decir, aquellas que implicarían que quienes las cumplen se consideren que están por encima de los respectivos Estados nacionales. Pero sí requeriría otorgar a la Secretaría la capacidad técnica necesaria que le permitiera facilitar la compleja tarea de concertar las diversas posiciones de los países miembros, en particular, respecto a las decisiones que deben ser adoptadas por consenso. Ayudar a construir tales consensos sería entonces un papel fundamental de una Secretaría del Mercosur fortalecida.

Ello implicaría, además, desarrollar un papel activo de la Secretaría en el armado de redes de instituciones académicas y de reflexión técnica, en las que participen especialistas de los cuatro países miembros, y también de organismos internacionales que operan en la región, por ejemplo, la CEPAL y el INTAL.

En principio, la Secretaría del Mercosur ya tiene una modalidad de organización que le permitiría cumplir con una función como la señalada. Fortalecer su papel en el aporte de experiencia, información e inteligencia que requiere concertar la diversidad de intereses y visiones de sus países miembros, y así lograr el necesario consenso para la adopción de sus decisiones, es algo valioso que puede contribuir a acrecentar el papel del Mercosur en el desarrollo productivo y en la estrategia de inserción internacional de sus países miembros.

El segundo plano es el de los acuerdos sectoriales previstos en el artículo 5.º, inciso *d*, del Tratado de Asunción y reglamentados en la decisión n.º 3 de 1991. Hay que abordarlo junto con el instrumento de los acuerdos de alcance parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI, vinculándolos con otro aspecto relevante de la estrategia de integración del Mercosur, que es el de la acción conjunta con los países de la Alianza del Pacífico y con otros países de la región latinoamericana. Y el otro plano es el de la plena incorporación en la agenda de trabajo del Mercosur de cuestiones que han adquirido una mayor relevancia en los últimos tiempos; en particular, las referidas al cambio climático.

Los planos mencionados deberían ser abordados simultáneamente en una estrategia ambiciosa de negociaciones comerciales con una gama amplia de países desarrollados y en desarrollo. En tal estrategia debería incorporarse, desde el comienzo, la negociación de los denominados acuerdos de libre con los principales mercados del mundo (especialmente Estados Unidos y China) y la culminación del acuerdo aún pendiente con la UE.

# Los aspectos *olvidados* del Acuerdo Mercosur-Unión Europea: capítulos regulatorios e impactos integrales

**LUCIANA GHIOTTO**

Se han dicho muchas cosas en los últimos años sobre el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Me pregunto entonces, ¿qué cosas quedan por señalar? A pesar de que se han escrito numerosos análisis sobre el tema, considero que quedan todavía varios elementos claves que deben ser puestos sobre la mesa. Primero, quiero plantear algunas cuestiones que tienen que ver con el acuerdo en sí mismo. Porque en este debate se han planteado algunos términos. Se ha planteado que el acuerdo es un *instrumento* y que debe ser comprendido en el marco de la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China. Sin dudas, esta disputa hegemónica es fundamental al ver el apuro de la UE por cerrar el acuerdo. No obstante, hay muchos otros elementos para analizar sobre el Acuerdo Mercosur-UE que no tienen que ver con el contexto geopolítico, sino con las tendencias regulatorias que encontramos en los tratados comerciales más recientes.

Esto tiene que ver con la propia letra del acuerdo. Seguramente se lo debe enmarcar en la disputa entre China y Estados Unidos y el rol de la UE en dicha disputa, es decir, cómo la UE ha girado hacia una política más agresiva de firma de varios acuerdos en los últimos años. Pero el acuerdo con Mercosur es el más viejo en términos de negociación; es anterior a la disputa con China. Sin duda, lleva mucho más tiempo que el Tratado TransPacífico, o que el RCEP. Es el acuerdo más viejo, pero con ropa bastante nueva que se ha puesto y sobre lo que hay mucho para decir. Especialmente cuando miramos el texto.

Para complementar al análisis geopolítico, tenemos que leer y discutir el texto del Acuerdo. Nosotros tenemos este texto, que es de

2019, y la lectura de esos cientos de páginas es algo que nos debemos como académicos de la economía política internacional, porque de lo contrario nos queda un análisis muy centrado en la geopolítica comercial y nos olvidamos de los efectos reales, de lo que realmente está diciendo el Acuerdo y hacia dónde van las tendencias en los tratados de libre comercio.

Vayamos entonces a la antigüedad del Acuerdo, con sus más de veinte años de negociación y su ropa nueva. Vale la pena observar cómo se han adaptado ciertos temas dentro de la letra. Por más que estamos frente a un acuerdo del año 1999, en su mandato encontramos temas muy novedosos. La UE flexibilizó su posición negociadora para incorporar los nuevos temas dentro del Acuerdo, por ejemplo, el comercio electrónico. Por supuesto que esta inclusión tiene que ver con el avance que ha tenido la digitalización en los últimos veinte años. Pero si comparamos el mandato de negociación europeo de 1999 con el acuerdo que se logró en 2019, vemos que entonces era apenas una pincelada y en 2019 se incorporó una sección entera sobre comercio electrónico dentro del capítulo «Servicios». Allí se plantea directamente la prohibición de los aranceles a las transmisiones electrónicas y los impuestos internos, mientras se establece la desregulación total de las transacciones del mundo digital.

La UE flexibilizó también posiciones con respecto a propiedad intelectual. Por ejemplo, si comparamos el borrador del año 2017 con el texto final de 2019, encontramos que la UE dejó de lado sus reclamos sobre UPOV-91. Hasta 2017, la UE proponía que el texto incluyera la obligatoriedad UPOV-91 para el tratamiento de las semillas. Pero en el texto final quedó como obligatorio UPOV-78, que era la posición que venía planteando el Mercosur.

Podemos preguntarnos por qué, al comparar esos borradores con el texto final, encontramos que la UE dejó de lado un tema tan importante como el tratamiento de las semillas en propiedad intelectual. Esa flexibilidad se ve incluso en el reconocimiento sobre las patentes de medicamentos, donde solamente entró el Patents Cooperation Treaty (PCT).

¿Cómo es que la UE flexibilizó tanto su posición en estos temas? Evidentemente, porque logró otros elementos dentro del Acuerdo que resultaban mucho más importantes a los intereses europeos, y que están incorporados en los capítulos de «Servicios» y «Contratación pública». Si los comparamos con el ALCA, por ejemplo, estos capítulos tienen textos muy similares, pero aquí están muy avanzados con respecto a este acuerdo de hace casi dos décadas. Por supuesto, quizás en Argentina el capítulo «Servicios» no sea tan importante, pero sí lo es en el caso de Brasil, donde la posición del gobierno de Jair Bolsonaro ha sido avanzar en la liberalización y privatización de los servicios públicos, que incluye puertos, aeropuertos, rutas, servicio postal en distintas ciudades del país. Las empresas europeas se garantizan así el acceso libre a los servicios públicos y a la provisión de compras públicas en Brasil, lo cual representa un negocio de miles de millones de dólares.

En ese sentido, se puede traer esta hipótesis: cuando miramos el texto del Acuerdo, encontramos que profundiza las asimetrías comerciales entre los dos bloques. Decimos que profundiza las asimetrías, no que las crea: el Acuerdo pone un candado sobre dichas asimetrías, las mantiene en el tiempo a partir de una cantidad de cláusulas obligatorias para los Estados que recortan el espacio para la política pública.

Por otra parte, es un acuerdo que tiende a reducir la brecha en las asimetrías regulatorias. Este no es un dato menor cuando hablamos de los temas regulatorios. Se habla de convergencia regulatoria, de coherencia regulatoria, que es una tendencia de los últimos diez años en los tratados de libre comercio. En realidad, encontramos que refiere a la facilitación del comercio y facilitación de las inversiones. Estos temas se están discutiendo en la Organización Mundial de Comercio y es un tema que China impulsa. No es casual que la facilitación del comercio sea el último gran acuerdo dentro de la OMC y que hoy se negocia un acuerdo sobre facilitación de inversiones (ya no de protección de inversiones, porque no incluye arbitraje). La facilitación del comercio es, en un contexto de crisis capitalista global, justamente

facilitar, simplificar, la circulación del capital y de las inversiones de manera más rápida y con cada vez menos trabas administrativas.

El objetivo general de estos capítulos es ir contra los llamados *obstáculos técnicos* al comercio. Esto tiene que ver con la idea de facilitar al máximo la circulación del capital y con ello toda regulación asociada (que va desde las aduanas hasta las propias leyes nacionales). Desde la lógica empresarial, se trata del *peso de la burocracia* sobre los negocios. Si lo miramos en términos de tendencia, sin ninguna duda, es hacia la reducción de cualquier barrera técnica o política al comercio. En el Acuerdo Mercosur-UE encontramos varios capítulos que van en ese camino.

Con respecto a la reducción de las regulaciones, del lado europeo el objetivo central es el ataque al principio precautorio. Cuando se cerraron las negociaciones, la Comisión Europea dijo que el principio precautorio estaba protegido. Sin embargo, Jorge Faurie (excanciller argentino y uno de los artífices del cierre de la negociación) planteó en declaraciones públicas que la Argentina había logrado una forma de redacción de las cláusulas que convertía al principio precautorio no en un principio científico, sino en algo meramente político, apto de negociación (Ghiotto y Echaide, 2019). Las palabras de Faurie tienen sentido al ver el texto del Acuerdo: este incluye en varios capítulos cláusulas que apuntan directamente al corazón del principio precautorio. El principio precautorio, más allá de la discusión sobre si estamos hablando de una barrera no arancelaria o no, implica la protección de los consumidores para garantizar su acceso a un alimento sano.

Como lógica contraria, en lugar de que los países del Mercosur ataquen el principio precautorio europeo, sería interesante ver los modos de construir dentro del Mercosur un marco de principio precautorio. Porque mientras los ciudadanos europeos están preocupados por los pesticidas en los cítricos, por ejemplo, en el Cono Sur consumimos absolutamente todos esos pesticidas en todos los alimentos que comemos.

Otro ejemplo que pasa desapercibido en el Acuerdo es el capítulo «Diálogo», que tiene solo cuatro páginas. Aquí entramos en otro nivel dentro del Acuerdo, que tiene que ver con la administración de este. El capítulo «Diálogo» incluye un tema tan sensible como la aprobación de los organismos genéticamente modificados (OGM). Ello va directamente al corazón de la biotecnología agrícola, donde Brasil y Argentina tienen una posición completamente ofensiva. De hecho, han llevado a la UE a paneles en la OMC con respecto a esto. Argentina ha logrado torcer el brazo de la UE con respecto al tratamiento que se le da a la miel argentina y la necesidad o no del etiquetado frontal de la miel argentina cuando entra en la Unión Europea. Tanto es así que Argentina logró que el polen pase de ser de un ingrediente de la miel a un componente. Y esta cuestión técnica hizo que, efectivamente, la miel de Argentina pudiera entrar sin etiquetados de OGM. La centralidad económica de esto yace en el hecho de que casi el 100% de la miel que producen las abejas en la zona centro de Argentina es miel transgénica. Estamos hablando de que las abejas polinizan en flores de la soja, por ejemplo, o de cereales que tienen un gran componente transgénico.

Asimismo, el capítulo «Diálogo» regula un tema muy concreto, que es la «autorización sincrónica» de OGM. ¿Cómo se van a autorizar los OGM una vez que entre en vigor el Acuerdo? Este capítulo plantea que se creará un grupo de trabajo específico. Pero entonces, ¿quiénes van a ser parte de ese grupo? El capítulo establece que estará compuesto por «representantes» de ambas partes con responsabilidad en asuntos cubiertos por este capítulo. Pero representantes no implica funcionarios. Puede significar un enviado de las empresas sojeras, del agronegocio. Es decir, puede implicar que los *stakeholders* (las partes interesadas) tomen un rol protagónico dentro de los procesos regulatorios. Esto implica lo que muchos estudiosos del tema llaman la captura corporativa de la democracia. Aquí se está copiando el modelo estadounidense, que ha sido bastante cuestionado también en cuanto a representatividad democrática. Porque si estamos hablando de que cualquier persona «con responsabilidad en asuntos cubiertos por este capítulo», cualquier representante de las partes puede ser parte del proceso, quiere decir que hay una posibilidad de captura corporativa

del proceso de administración del Acuerdo. Esto ha generado mucha preocupación en la sociedad civil europea.

Todas estas temáticas tienen que ser abordadas. Como estudiosos de la economía política internacional en América Latina tenemos una responsabilidad, que es comprender los efectos de los tratados comerciales en todas sus aristas. Y para eso tenemos también como ejemplos los acuerdos de la Unión Europea con otros países de la región como México, Colombia, Perú, Ecuador, Chile. Al mirar los datos, nos muestran que de ninguna manera se ha roto la asimetría comercial. Más allá del tema ambiental, estos acuerdos profundizan esa asimetría. Entonces, si la pregunta es sobre el desarrollo, estos acuerdos de ninguna manera son instrumentos imparciales, instrumentos comerciales que vienen simplemente a saldar la disputa geopolítica entre China y Estados Unidos. Estos tratados tienen impactos concretos sobre la vida de las personas. Entonces, tratarlos como instrumentos jurídicos neutrales es un problema, y debe ser puesto en discusión.

En ese sentido, los estudios de impactos tienen que ser integrales. Ya no podemos simplemente hablar de macroeconomía. Estamos hablando de impactos integrales, donde claramente entran el aspecto ambiental, los derechos humanos, los derechos laborales, pero también hay que analizar los impactos específicos sobre las mujeres, que es un tema que hoy no puede ser soslayado en la agenda pública. El pilar comercial del Acuerdo UE-Mercosur no menciona ni una vez la palabra *woman* o *women*. Aquí es donde el Acuerdo es viejo, y no presenta su ropa nueva de «género y comercio» como han hecho Canadá o Chile, aunque igualmente son capítulos que terminan siendo cáscaras vacías (Partenio, Laterra y Ghiotto, 2018). Aquí estamos frente a un acuerdo viejo.

Entonces, ¿de qué hablamos cuando trabajamos este tipo de acuerdos y sus impactos? La invitación es en realidad a las jóvenes camadas de académicos: la necesidad de tener una mirada integral y crítica sobre estos acuerdos que hoy en la agenda pública son centrales. Por ejemplo, los impactos de estos acuerdos comerciales sobre las mujeres o el medioambiente, y cómo se profundizan ciertas tendencias al extractivismo en la región.



## Referencias bibliográficas

- GHIOTTO, L., y ECHAIDE, J. (2019). *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. CLACSO y Fundación Rosa Luxemburgo. <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea>
- PARTENIO, F., LATERRA, P., y GHIOTTO, L. (2018). Análisis del Capítulo de Género y Comercio del AEC entre Argentina y Chile. DAWN. <https://dawnnet.org/publication/analisis-del-capitulo-de-genero-y-comercio-del-tlc-entre-argentina-y-chile>





# **Autores y autoras**



# Coordinación de la obra

## **Gerardo Caetano**

Investigador y docente grado 5 en la Universidad de la República. Historiador y politólogo. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador nivel III del SNI, Uruguay. Fue director del Instituto de Ciencia Política (Udelar) entre 2000 y 2005. Miembro de las Academias de Letras y de Ciencias del Uruguay. Presidió el Consejo Superior de FLACSO. Integró el Comité Directivo de CLACSO, subregión Argentina y Uruguay. Premio Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales 2022, máxima distinción de CLACSO.

## **Diego Hernández Nilson**

Profesor del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, donde dirige el Observatorio de Política Exterior Uruguaya. Doctor en Sociología Política. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, nivel I.



# Ponencias

## **Viviana Barreto**

Directora de Proyectos de la fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FES). Integrante de REDES - Amigos de la Tierra Uruguay. Investigadora en asuntos de integración regional y Mercosur. Licenciada en Relaciones Internacionales.

## **Ignacio Bartesaghi**

Profesor titular de la Universidad Católica del Uruguay, donde dirige el Instituto de Negocios Internacionales y es decano de la Facultad de Ciencias Empresariales. Posdoctorado en Integración Económica, doctor en Relaciones Internacionales y máster en Negocios Internacionales e Integración. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, nivel I. Ha trabajado en la ALADI y en la Cámara de Industrias del Uruguay.

## **José Briceño Ruiz**

Profesor investigador asociado del Centro de Investigaciones de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencias Políticas por el Institut D'Etudes Politiques D'Aix-en-Provence. Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad de Durham. Licenciado en Derecho por la Universidad de Los Andes, Venezuela.

## **Wilson Fernández Luzuriaga**

Coordinador y profesor agregado grado 4 del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Doctor en Ciencia Política y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República. Magíster en Ciencia de la Legislación y Gobernanza Política por la Universidad de Pisa.

## **Luciana Ghiotto**

Investigadora de carrera del CONICET con sede en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), donde es docente de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Gobierno. Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora externa del Transnational Institute (TNI). Coordinadora de la plataforma continental «América Latina mejor sin TLC».

## **Miriam Gomes Saraiva**

Profesora titular y proscientista de la Universidad Estatal de Río de Janeiro, Departamento de Relaciones Internacionales. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Relaciones Internacionales y Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.

## **Camilo López Burian**

Profesor adjunto grado 3 del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y en el Grupo Docente de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, Universidad de la República. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, nivel I.



## **Andrés Malamud**

Investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas. Licenciado en Ciencia Política. Autor de varios de los artículos más citados sobre el Mercosur.

## **Fernando Masi**

Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Master of Arts en Relaciones Internacionales. Ha sido asesor de los ministerios de Hacienda y de Industria y Comercio de Paraguay. También fue negociador principal del Paraguay para la creación del FOCEM, así como en otros ámbitos del Mercosur.

## **Detlef Nolte**

Doctor en Ciencias Políticas. Miembro asociado del German Institute for Global and Area Studies (GIGA), donde fue director del Institute for Latin American Studies (ILAS) (2006-2018). Profesor adjunto de Ciencia Política en la Universidad de Hamburgo, miembro asociado del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP) y miembro honorífico del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

## **Janina Onuki**

Profesora titular y directora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo, Brasil. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo. Coordinadora del área de investigación de Relaciones Internacionales de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Miembro titular del consejo de administración del Comité de Investigación Economía Política Internacional de la Asociación de Estudios Políticos Internacionales (IPSA).

## **Juliana Peixoto**

Investigadora de CONICET-FLACSO. Doctora en Derecho Internacional y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires. Abogada por la Universidad Federal de Ceará. El Mercosur es una de sus principales áreas de investigación y de docencia.

## **Félix Peña**

Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF. Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid y licenciado en Derecho Europeo por la Universidad Católica de Lovaina. Desempeñó cargos en el INTAL, el BID, la Cancillería argentina y también fue subsecretario de Comercio Exterior. Miembro del Comité Ejecutivo del CARI.

## **Andrés Rivarola Puntigliano**

Director del Instituto Nórdico de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo. Historiador económico y profesor titular en Estudios Latinoamericanos. Doctor en Historia Económica. Magíster en Ciencias Sociales. Autor de varios libros y artículos sobre regionalismo latinoamericano, geopolítica e historia económica.

## **José Antonio Sanahuja**

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Escuela Diplomática de España. Director de la Fundación Carolina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y MA en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell.

## **Amalia Stuhldreher**

Profesora agregada del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS) de la Universidad de la República (sede Tacuarembó), donde es docente de grado y de posgrado. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Mainz. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador, Argentina. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, nivel I.

## **Diana Tussie**

Directora de la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctora en Relaciones Internacionales y licenciada en Sociología por la Escuela de Economía de Londres. Ha sido profesora visitante de las universidades de Oxford, Manchester y el GIGA. En 2017 fue galardonada con el Premio a Académica Distinguida del Sur Global por la sección del Sur Global de la International Studies Association.



# Relatorías

## **Nastasia Barceló**

Docente del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de San Pablo, Brasil. Magíster en Relaciones Internacionales por el programa San Tiago Dantas (UNESP-PUC-SP-UNICAMP). Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNILA. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

## **Santiago Caetano**

Doctorando en Estudios Globales por la Universidad Humboldt de Berlín (en cotutela con la Universidad del Salvador de Argentina). Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO Argentina. Diplomado en Estudios Internacionales por la Universidad de la República. Ha sido docente de la Facultad de Ciencias Sociales de esta misma universidad.

## **Nicolás Pose**

Profesor asistente en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Doctorando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Magíster en Economía Política Internacional por la London School of Economics. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.







Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
URUGUAY



EU-LAC Foundation  
Fundación EU-LAC



Fundación  
Carolina

G I G A  
German Institute of Global and Area Studies  
Lehrstuhl für Globale und Regionale Studien

La conmemoración de los treinta años del Tratado de Asunción es una oportunidad propicia para abordar la situación del Mercosur. Este libro reúne análisis y reflexiones de los principales especialistas latinoamericanos y europeos sobre el tema, a partir del intercambio mantenido en el simposio «Mercosur 30 años: Trayectorias, flexibilización e interregionalismo».

Los artículos son organizados en tres focos temáticos:

- i) la trayectoria del proceso de integración, incluyendo el balance sobre sus treinta años y los desafíos actuales y futuros;
- ii) el debate sobre la flexibilización de las normas del bloque regional;
- iii) las perspectivas sobre el Acuerdo Mercosur-Unión Europea.

El volumen ofrece un panorama variado de enfoques, todos ellos caracterizados por una rigurosidad académica que permite reflejar cabalmente la complejidad de la integración regional en el Cono Sur.

ISBN: 978-9974-8594-4-9



9 789974 859449