

Reflexiones sobre los treinta años del Mercosur

Enrique Iglesias, Fernando Masi, Félix Peña,
Sandra Polónia Rios, Ignacio Bartesaghi (coordinador)

© 2021 FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER e. v.
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de/uruguay
[@KASMontevideo](https://www.instagram.com/KASMontevideo)

Director

Sebastian Grundberger

Subdirector

Thomas Schaumberg

Coordinador editorial

Ángel Arellano

Autores

Ignacio Bartesaghi (coordinador), Enrique Iglesias, Fernando Masi,
Félix Peña, Sandra Polónia Rios

Corrección

Alejandro Coto

Imagen de portada

Shutterstock

Diseño y armado

Taller de Comunicación
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
www.tallerdecomunicacion.com.uy

Desde 1969 la Fundación Konrad Adenauer (KAS) trabaja en Uruguay fomentando la democracia, la libertad y la solidaridad. Hoy, a través de programas de formación y el debate político, el Programa Uruguay trabaja en el fortalecimiento de partidos políticos y de instituciones en los diferentes niveles de gobierno. La KAS también aspira a contribuir a la discusión sobre la inserción internacional del Uruguay en el mundo multilateral en las esferas política y económica.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

Índice

Introducción	4
Los desafíos del Mercosur para enfrentar un cambio de época	6
Mercosur, treinta años después. ¿A las puertas de un nuevo proyecto para la región?	9
Opciones para adaptar el Mercosur a nuevas realidades	11
Treinta años del Mercosur: hora de madurar	13
Los autores	16

Introducción

Una invitación a la reflexión

Ignacio Bartesaghi

El 26 de marzo de 2021 se cumplen treinta años de la firma del Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur (Mercosur), motivo por el cual la Universidad Católica del Uruguay y la Fundación Konrad Adenauer convocaron a Enrique Iglesias por Uruguay, Fernando Masi por Paraguay, Félix Peña por Argentina y Sandra Polónia Rios por Brasil para analizar el presente del Mercosur y, especialmente, los desafíos que enfrentará en un mundo marcado por una crisis sanitaria global.

A la hora de analizar el desarrollo del Mercosur se destacan un importante número de éxitos, como por ejemplo el rol que el instrumento cumplió y sigue cumpliendo en la promoción de la paz y el fomento de los diálogos regionales, pero también se identifican varios pendientes, especialmente si se hace un repaso de los compromisos asumidos por los miembros en sus tratados originarios.

Debe reconocerse que los procesos de integración de América Latina se han caracterizado por la definición de ambiciosas metas, lo que encuentra relación con el fenómeno seguido en Europa con la constitución de la Comunidad Económica Europea, hoy transformada en Unión Europea. De una u otra forma, todos los esquemas de integración de América Latina debieron asumir reformas y la flexibilización de sus objetivos originarios, los que en ningún caso fueron alcanzados, ya que la realidad europea de la década del cincuenta no

tenía relación con la que enfrentó tiempo después la región latinoamericana.

El Mercosur se encuentra hoy en una etapa similar a la atravesada por otros bloques años atrás, como es el caso de la transición de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las flexibilidades aceptadas por el Mercado Común Centroamericano (hoy Sistema de Integración Centroamericana, SICA) y los cambios en la Comunidad Andina. En ninguno de los esquemas de integración mencionados se llegó al quiebre, pero sí fueron necesarios ajustes y se aceptaron nuevas disposiciones para contemplar los intereses nacionales. Incluso se creó la Alianza del Pacífico, un nuevo modelo que buscó reflejar las nuevas características que asumía la integración económica en la región.

En definitiva, el patrón común de todos los bloques mencionados es que en ninguno de los casos hubo disposición para llevar adelante una cesión de soberanía de la dimensión demandada por los tratados, como sí ocurrió con la Unión Europea. Independientemente de esta realidad, existe cierto consenso entre los expertos sobre la importancia del Mercosur más allá de sus debilidades. De hecho, todos los miembros originarios —es mejor dejar de lado el incómodo episodio venezolano— apuestan a su permanencia en el bloque y buscan sostener el comercio regional,

ampliándolo al comercio de servicios y superando las restricciones que aún impactan negativamente en los intercambios regionales.

Reflexionar sobre los treinta años del Mercosur no implica desconocer su trayectoria, marcada por avances en la implementación de la zona de libre comercio, la implementación de un arancel externo común, si bien con muchas excepciones, y otro importante número de armonizaciones en diferentes áreas económicas, comerciales, políticas y sociales. También debe reconocerse su desarrollo institucional, que cuenta con órganos que aprueban legislación comunitaria, la implementación de un sistema de solución de controversias, la creación de un fondo para la contemplación de las asimetrías, por cierto, muy bien valorado por la región, entre otros logros relacionados con la cooperación regional.

Los debates actuales, planteados por Jair Bolsonaro desde tiempo atrás y nuevamente en agenda por impulso del presidente Luis Lacalle Pou, están centrados fundamentalmente en la firma de acuerdos comerciales, si bien es cierto que existen diferencias entre los miembros en asuntos tales como el nivel de los aranceles del bloque (que duplican la media internacional), la densidad institucional, las barreras no arancelarias y la incorporación de nuevos miembros.

En cuanto a la firma de acuerdos comerciales, hay que destacar el reciente cierre de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, acuerdo de asociación que, si bien atraviesa por dificultades en su proceso de incorporación, de entrar en vigor tendría un efecto sustancial en el desarrollo del Mercosur, en particular en la dinamización de su agenda interna y externa. En los últimos tiempos también se suscribió un acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio y se lanzaron negociaciones con Corea del Sur, Canadá, Singapur y el Líbano, que se encuentran en diferentes grados de desarrollo.

Lo cierto es que, más allá del éxito reciente con la Unión Europea, surgen voces de alarma debido a la posición mostrada por algunos de los miembros respecto a las negociaciones en curso, en

particular con las economías asiáticas. Por otro lado, al menos hasta el momento, el Mercosur no plantea abrir conjuntamente negociaciones con Estados Unidos ni con China. Es en este punto donde se centra la polémica, ya que algunos de los miembros tienen la necesidad de acelerar su inserción internacional, para lo cual se plantean opciones que van desde la habilitación de negociaciones bilaterales (eliminando la Decisión 32/00 y aprobando otra norma que las habilite expresamente) hasta diferentes velocidades que podrían enmarcarse en acuerdos marco, entre otras posibles opciones.

Para todos los miembros el mejor escenario sería contar con un mercado común que esté plenamente operativo, con la conformación previa de una unión aduanera y una zona de libre comercio sin exclusiones, pero luego de treinta años ese modelo no parece ser viable para el Mercosur. Como resultado, sin dejar de lado el desarrollo de las tres últimas décadas y reconociendo que se está en otro mundo, es momento de valorar modelos más flexibles de integración que permitan una mayor contemplación de las realidades nacionales.

Otros procesos de integración de Europa como la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) o la propia Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), demuestran que aceptar flexibilizaciones y diferentes velocidades en el cumplimiento de las metas integracionistas no implica afectar el desarrollo del bloque, sino que, por el contrario, ello ha permitido aumentar los niveles de cohesión entre los miembros y su compromiso regional.

Los autores invitados, quienes participaron en un evento del mismo nombre que la publicación, plantean una visión compartida sobre el Mercosur, expresan una valoración positiva respecto al rol que juega el esquema de integración para el desarrollo económico de los países miembros y coinciden en la importancia que este tiene en otros ámbitos más allá de los comerciales. Ahora bien, también existe cierto consenso en que es momento de discutir ciertas flexibilidades que contemplen mayormente los intereses nacionales de los miembros, lo que tras treinta años de la firma del Tratado de Asunción parece hoy una necesidad imperiosa.

Los desafíos del Mercosur para enfrentar un cambio de época

Enrique Iglesias

Las discusiones sobre el presente y el futuro del Mercosur se han multiplicado en los últimos años y muy especialmente con la conmemoración de los treinta años de su fundación.

Los importantes análisis del presidente Lacalle Herrera, actor activo del proceso negociador, y los enjundiosos estudios de Ignacio Bartesaghi y su Instituto, son un buen ejemplo del debate creado por la historia del Mercosur y por los desafíos de los nuevos tiempos que vive el mundo.

Es muy poco lo que puedo aportar a esos análisis. Mi único objetivo en este artículo es dar cuenta de alguno de los elementos que me hicieron apoyar su momento la iniciativa, y porque creo que su misión hoy es más relevante aún, en estos tiempos de cambio y transformación que vive el mundo con los desafíos que provocan a los países del Acuerdo.

El entusiasmo que se generó en los primeros años en la región y en el mundo fue seguido por un creciente desencanto en la subregión y en nuestro país, y por el surgimiento de una convicción generalizada de que el Mercosur está creando chalecos de fuerza a la potencial expansión comercial de sus países hacia el resto del mundo.

Para responder a la pertinencia de esos juicios cabría recordar el camino que llevó a la creación del Mercosur y las experiencias que se han vivido en los últimos años en el mundo y la región.

El Mercosur nació en un momento particularmente positivo de las relaciones políticas y económicas de la subregión. Se compartían comunes objetivos, políticas económicas y una gran expectativa sobre el crecimiento potencial de sus países. Pero sobre todo se superaron confrontaciones políticas y económicas históricas con un espíritu de entendimiento y cooperación alimentado por el retorno a la democracia.

El impacto que ganó el Mercosur en la región y en el mundo fue alimentado por representar más del cincuenta por ciento del producto de la región y por haber adoptado la misma senda de la integración europea, con fuerte incidencia en la elaboración del Acuerdo. En la alternativa de entrar por una asociación comercial o por un mercado común, los países colectivamente dieron preferencia esa última opción.

Uruguay optó por sustituir sus acuerdos bilaterales con sus vecinos por una opción ambiciosa e integradora en el clima político en la subregión de diálogo y cooperación. En sus treinta años se sucedieron regularmente encuentros presidenciales, se crearon burocracias especializadas y se negociaron acuerdos con países y con la Unión Europea.

Lamentablemente, la historia del Mercosur acompañó las experiencias integradoras de América Latina iniciadas en la década de los sesenta del

pasado siglo. Comenzaron generando grandes expectativas en sus primeros años, se estancaron por largos períodos y luego abrieron espacio a las frustraciones y a la irrelevancia.

La creación de la desconfianza se alimentó en las grandes crisis económicas, y especialmente en sus políticas cambiarias, que minaron la capacidad de sostener equilibrios fundamentales en las relaciones económicas entre los países, dañados por la volatilidad de los tipos de cambio.

Cabe preguntarse entonces: ¿tiene sentido continuar con el impulso al desarrollo de este mercado común?

Mi respuesta es positiva. Lo fue en el momento de su creación, y lo sigo manteniendo a pesar de los desencantos, las frustraciones y las expectativas malogradas. Trataré de comentar brevemente lo que me lleva a esta visión positiva del Mercosur en el actual momento que viven el mundo y la región.

Los cambios en la economía mundial

El mundo está cambiando. Estamos entrando, como se ha repetido, en un cambio de época al que se agregan los efectos de una pandemia que está creando nuevos y difíciles desafíos a las políticas económicas y sociales de los países. Las relaciones comerciales internacionales están seriamente desafiadas. Algunos frentes ya han sido abiertos.

Los cambios potenciados por la anterior administración americana en la Organización Mundial del Comercio han generado un estancamiento de un pilar fundamental de las relaciones comerciales mundiales como es el mecanismo de solución de controversias, lo que fue una de las grandes conquistas en la historia de las relaciones comerciales internacionales. Mientras tanto, aumentan en el mundo los acuerdos comerciales y se crean nuevas zonas preferenciales entre países o grupos de países como en Asia y África.

Se han generado serias confrontaciones comerciales de dos de las grandes potencias comerciales del mundo, China y los Estados Unidos. El potencial conflicto entre estas es particularmente relevante para la comunidad Internacional, y en forma especial para los países del Mercosur, con fuerte relacionamiento comercial con ambos países.

El señalamiento de estas fuentes de conflicto me confirma que, en un marco de creciente complejidad internacional, sostener acuerdos fundamentales como la OMC y participar activamente en la discusión y aprobación de nuevas políticas económicas internacionales constituyen un gran desafío a la América Latina y en forma muy especial al Mercosur. América Latina ha sido siempre un actor presente y activo en toda la construcción de las relaciones comerciales internacionales, especialmente las que dieron lugar a la creación de la OMC.

Los nuevos tiempos demandan que el Mercosur, con dos de sus miembros integrando el Grupo de los 20, tenga una posición activa en el debate abierto para defender y actualizar los grandes logros del mundo en la apertura del comercio internacional.

El potencial económico del Mercosur

Un segundo argumento que potencia el papel del Mercosur para sus miembros, pero en forma especial para nuestro país, es su potencial de comercio y de inversión. Ya se ha potenciado una importante corriente comercial y de servicios entre los países del Mercosur. Nuestra particular ubicación geográfica, con las áreas más dinámicas de los dos grandes vecinos, abrió puertas importantes al comercio y a la inversión que ya son una realidad.

El sector privado ha sido un dinámico actor en ese proceso de potenciar las relaciones económicas con nuestros vecinos, en especial, en el área de los servicios, particularmente relevante para nuestra economía.

El campo de los servicios es una oportunidad creciente, como lo pone de manifiesto la notable expansión del turismo, los servicios financieros, la logística de las comunicaciones, y potencialmente una mayor integración de las pymes de la región, de tanto peso en el empleo.

Un Mercosur activo debe ser, además de un potenciador de las relaciones económicas internacionales, un gran movilizador del mercado regional en la expansión del comercio, las inversiones, la investigación o las relaciones personales. Así lo pone de relieve la activa experiencia de la Unión Europea.

En los difíciles problemas que se están generando en el mundo como consecuencia de la gran pandemia actual, un Mercosur activo, internacional y regionalmente, debe constituirse en un objetivo prioritario para las políticas de sus países miembros.

La revisión de los desafíos del Acuerdo

Los últimos treinta años han dejado logros y frustraciones. Es importante revisar el origen de esas frustraciones y lograr acuerdos que permitan superarlas, transformando el objetivo central que dio lugar al Acuerdo de Asunción en 1991.

Las frustraciones tienen un variado origen. En primer lugar, exceso de ambiciones en cuanto a lo que era posible alcanzar. Estoy pensando en el compromiso de lograr en cuatro años una tarifa externa común, o el mismo objetivo de la negociación conjunta de todos los acuerdos con terceros países.

Las crisis económicas promovieron políticas que, forzadas por las circunstancias, llevaron a incumplimientos de las normas acordadas, con sus correspondientes frustraciones.

Nuevos desafíos derivados de la pandemia y sus consecuencias pueden demandar la revisión de los compromisos pactados para encontrar acuerdos de flexibilización que permitan sostener los

objetivos centrales, reconociendo la complejidad de los momentos que estamos viviendo.

Creo que en estas circunstancias sería conveniente lograr acuerdos políticos que apoyen algunas flexibilidades que se hagan cargo de las realidades que viven los países miembros.

Este es el momento de una diplomacia activa y flexible para mantener lo fundamental del Mercosur, pero reconociendo las realidades políticas y económicas de sus países. Como bien señala Félix Peña, es el momento del liderazgo político de sus miembros para buscar acuerdos flexibles que permitan hacerse cargo de las particulares situaciones que viven sus países y los desafíos de un mundo cada vez más complejo. Esa sería la mejor forma de asegurar la vigencia de un acuerdo histórico para todos sus países miembros.

Mercosur, treinta años después. ¿A las puertas de un nuevo proyecto para la región?

Fernando Masi

A treinta años de la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur enfrenta hoy dos desafíos que hacen a la naturaleza de su conformación como bloque económico y frente a sus objetivos originarios de alcanzar un estadio superior de integración.

Por un lado, se propone una reducción importante del arancel externo común (AEC), con el propósito de obtener un mayor peso comercial como grupo en el mundo, sin haber progresado lo suficiente en las principales agendas de políticas comerciales y productivas comunes, y en un momento en que la unilateralidad de reducción arancelaria no se corresponde con las políticas comerciales de las principales economías del mundo con las cuales se relacionan los países del Mercosur. Por otro lado, se propone una flexibilización de las reglas de negociación con terceros países, de manera que cada país miembro del Mercosur no se encuentre *atado* a negociaciones en bloque como indica la Decisión 32/00.

La propuesta de reducción del AEC todavía se encuentra dentro del imaginario de una unión aduanera que el Mercosur siempre pretendió alcanzar y que se la califica, hasta hoy, de incompleta. Sin embargo, la flexibilización que da lugar a negociaciones bilaterales de cada uno de los socios terminará perforando la unión aduanera imperfecta y direccionando al Mercosur a una simple zona de libre comercio. Ello pone en cuestión el

grado de profundidad de la integración regional, sobre el cual una decisión de los cuatro países se ha dejado esperar.

No hay duda de que, comparativamente con los primeros esfuerzos de integración latinoamericana de los años sesenta y setenta del siglo pasado (ALALC-ALADI, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano, etc.), el Mercosur ha obtenido logros muy superiores: desde una agenda comercial que rápidamente llega a una decisión de conformación del AEC, un incremento importante del comercio intra-Mercosur, un reconocimiento de las asimetrías en el desarrollo de los países y regiones componentes del bloque y una integración que lejos estuvo de limitarse a lo puramente comercial y económico. El Mercosur ha significado un impulso importante de acercamiento de la gente de los países miembros para discutir y realizar emprendimientos conjuntos en lo social, cultural, municipal, el turismo, la agricultura familiar, los derechos humanos y laborales, etcétera; todos ellos tendientes a crear una ciudadanía Mercosur.

Aunque el eje de integración estaba compuesto por los dos países mayores de la región, es indudable que el impulso del bloque tuvo un liderazgo bien definido. Inicialmente como un poder hegemónico duro —como resultado inercial del período premercosuriano y, luego, evolucionando hacia un *soft power* o *hegemón* blando—, el Brasil ha marcado las pautas y el ritmo de las agendas

interna y externa del Mercosur. Así, los grados del denominado *regionalismo abierto*, proclamado con la creación del Mercosur, eran controlados por el Brasil y de este país han nacido las diversas iniciativas por hacer del Mercosur la plataforma de una integración subcontinental mayor. En primer lugar, con el lanzamiento del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en 1993, luego con la Comunidad Sudamericana de Naciones (1998) y, finalmente, con la UNASUR en la primera década de este siglo.

La crisis asiática (1997) fue la primera prueba de fuego del Mercosur con consecuencias muy graves sobre la estabilidad económica y las condiciones de vida de los cuatro países fundadores. A pesar de este embate, el Brasil tuvo la suficiente fuerza para seguir impulsando el Mercosur. Ya en un momento de recuperación económica, el Brasil reconoció la situación de los países menores del Mercosur y aceptó medidas, propuestas por estos, de un trato especial y diferenciado tanto en política comercial como en la creación de un fondo para reducir las asimetrías estructurales. Igualmente, ha sido bastante tolerante ante el menor dinamismo de la economía argentina y sus ciclos de *ups and downs* de sus finanzas públicas.

Con una recuperación económica a partir del *boom* de los *commodities* (2003-2013), la decisión de avanzar hacia un territorio aduanero común con la eliminación del doble cobro arancelario (2010) y una agenda externa de acuerdos comerciales que ya se extendía más allá de América del Sur, el Mercosur parecía seguir una ruta de profundización y afianzamiento de la integración regional.

Sin embargo, la falta de trabajo en políticas comunes, la lenta internalización de las normas comerciales, las múltiples excepciones al AEC y, finalmente, la no implementación de la eliminación del doble cobro arancelario llevaron al Mercosur a un largo período de estancamiento, agravado por nuevas crisis económicas de sus dos socios mayores y una crisis política en Brasil que lo bajó de su pedestal de líder de la integración y de interlocutor del bloque en foros regionales e internacionales.

Aun cuando se haya sido exitoso en arribar a un acuerdo con la Unión Europea luego de décadas de negociaciones, el Mercosur dejó de ser una prioridad para la política exterior y comercial del Brasil. La crisis económica argentina también ayudaría a este proceso de *minimización* del Mercosur. El gobierno que asumía en Brasil a principios del 2019 decidía retirarse de proyectos regionales (UNASUR, CELAC) y reducir su participación en grupos internacionales (G-20, BRICS), lo que también resultaba coherente con la nueva postura brasileña de colocar al Mercosur en un lugar secundario.

La agenda interna del Mercosur hoy no tiene avances sustanciales en materia comercial. El acuerdo con la Unión Europea puede definitivamente empujar al Mercosur a la construcción de políticas comunes, por largo tiempo diferidas; pero este acuerdo hoy se encuentra en entredicho por los serios cuestionamientos de países europeos hacia la política medioambiental de los países mercosurianos.

Entonces la pregunta es hacia qué Mercosur nos lleva esta nueva iniciativa de reducción unilateral del AEC y de flexibilización de la unión aduanera imperfecta. ¿Estamos realmente a las puertas de un nuevo tratado constitutivo del Mercosur como bloque regional, menos ambicioso y menos profundo que el marcado por el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto? ¿Qué señales se están emitiendo hacia los principales jugadores del comercio internacional? ¿Podrán finalmente los cuatro países sentarse a considerar seriamente en qué estadio de integración seguirá navegando el Mercosur? El camino de la toma de esta decisión resulta azaroso, no solamente por los daños económicos y sociales que ha traído la pandemia, sino también porque nunca, en treinta años, se ha presentado una divergencia tan marcada en las políticas económicas y comerciales de Brasil y Argentina.

Opciones para adaptar el Mercosur a nuevas realidades

Félix Peña

Lo esencial de lo que se pactó en Asunción el 26 de marzo de 1991, al firmarse el tratado por el que se creó el Mercosur, está reflejado en la reciprocidad de las preferencias comerciales que se otorgaron entre sí los países miembros y, en particular, los de las dos principales economías del espacio de integración regional que se creaba.

«Te doy y me das» sería una forma popular de expresar tal elemento esencial del Mercosur. Explícitamente se optó por una unión aduanera y no por una zona de libre comercio. Los artículos 1 y 5 del Tratado contienen los elementos esenciales del pacto entre los países socios. Pero la idea central del alcance de tal pacto se refleja sobre todo en el artículo 2, que establece la reciprocidad como compromiso principal («El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes»).

Es obvio que el Tratado de Asunción implicó mucho más que un sistema de preferencias comerciales. Sus dimensiones políticas y económicas básicas eran tan o más profundas que las preferencias comerciales. Penetraban hondo en la historia de las relaciones entre un grupo de países latinoamericanos, a veces más marcadas por tendencias al conflicto que a la cooperación. E implicó, además, afirmar la idea de trabajar juntos para promover una inserción internacional inteligente, efectiva y eficaz de cada uno de los países miembros del Mercosur.

Treinta años después de la firma del Tratado de Asunción siguen teniendo vigencia los elementos que hacen a la dimensión existencial del Mercosur. Esto es, el por qué trabajar juntos. No se cuestiona la necesidad de que este grupo de naciones contiguas que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades trabajen juntas para potenciar su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos y lograr una inserción en el sistema internacional funcional a sus intereses y posibilidades.

Las diferencias se observan en la dimensión metodológica. Esto es, el cómo trabajar juntos. Son diferencias naturales en todo proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no se plantean dejar de serlo. El objetivo, por el contrario, es compartir el ejercicio de sus respectivas soberanías sin perder sus individualidades como naciones.

Las instituciones y reglas que se crean implican disciplinas colectivas que permiten llevar adelante un proceso de construcción de la integración buscada. La experiencia internacional indica que tal proceso de construcción puede llevar tiempo, incluso más que el imaginado. De ahí que pueda requerirse adaptar los pasos de aproximación a los objetivos procurados. Incluso el camino hacia las metas perseguidas puede necesitar de adaptaciones frecuentes. La experiencia europea ha sido muy elocuente en tal sentido.

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

Son problemas que incluso pueden exteriorizar deficiencias en los métodos empleados para concertar decisiones conjuntas o para asegurar su puesta en práctica. O pueden estar exteriorizando deficiencias en la elaboración de las respectivas posiciones nacionales con respecto a los desafíos que surgen de la evolución de las realidades. Y también pueden resultar, entre otros factores, de deficiencias de diagnósticos sobre tales realidades, que pueden provenir de los actores gubernamentales, del propio sector empresario o de los múltiples y diversos sectores sociales.

Las deficiencias metodológicas tienen efectos más complejos si es que se traducen en deficiencias existenciales. En cierta forma es una de las lecciones del *brexit*, al menos en la perspectiva de quienes lo impulsaron. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando se considera que hay fallas en el diagnóstico de qué anda mal en un proceso de integración. En tal caso, si un país percibe dificultades para introducir modificaciones en la dimensión metodológica y considera que ello puede afectar sus intereses nacionales, tiene siempre la opción existencial de retirarse del respectivo proceso de integración.

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

En la perspectiva de lo antes esbozado, cobra toda la importancia que tiene en un proceso de integración como el del Mercosur el buen diagnóstico que se pueda realizar sobre cuáles son sus dificultades prácticas para navegar en un

mundo en continuo proceso de cambio. Es un diagnóstico que requiere tener tanto la perspectiva nacional de cada uno de los países que participan del proceso como la perspectiva común desde el proceso de integración, en este caso, desde el propio Mercosur. Y son diagnósticos en los que se ponen en evidencia la intensidad y la calidad de la interacción entre los múltiples actores participantes, incluyendo, en especial, el aporte de los grupos de pensamiento y reflexión orientados a la acción.

Pero asumiendo que los diagnósticos sean correctos, no sería por cierto suficiente. Lo que realmente se requiere para encarar crisis metodológicas en un proceso de integración, sobre todo si tienen potencial para derivar en crisis existenciales, son mecanismos eficaces de concertación de intereses nacionales en función de los intereses percibidos como comunes. Y ello implica, por sobre todos los otros factores, el liderazgo político en el más alto nivel de los países involucrados y un protagonismo activo de los respectivos múltiples sectores económicos y sociales.

Los momentos críticos de los procesos de integración, tal los casos de la Unión Europea y el Mercosur, entre otros, ponen de manifiesto que es en el liderazgo político que reside el factor más relevante para una metodología eficaz de integración, que permita lograr los objetivos procurados y evitar la recurrencia o el éxito de eventuales crisis existenciales.

Treinta años del Mercosur: hora de madurar

Sandra Polónia Rios

El Mercosur es el instrumento de cooperación más importante puesto en práctica por los países del Cono Sur a partir del restablecimiento de la democracia en Argentina y Brasil. En particular, las consecuencias políticas del proyecto deben ser celebradas y preservadas. El proceso de integración regional eliminó la hipótesis de un conflicto militar entre sus dos socios mayoritarios y generó un ambiente de cooperación que sobrevivió a los cambios y divergencias en las orientaciones político-ideológicas de los distintos gobiernos que estuvieron en el poder en los países miembros.

En sus dimensiones económica y social, el desempeño del Mercosur es menos destacable. Luego de una fase inicial de avances institucionales y comerciales que auguraban un futuro promisorio, el bloque ingresó en un proceso de estancamiento, seguido de algunos retrocesos lentos y puntuales. A partir de su décimo aniversario, el proyecto de integración económica ha sido blanco de insatisfacciones y discrepancias entre sus miembros.

Luego de haber alcanzado su auge en términos de integración en 1998, la dimensión económica del bloque se vio afectada por dos tendencias que contribuyeron a la pérdida de dinamismo en el comercio intrabloque. Por un lado, factores internos relacionados con las crisis macroeconómicas en los socios mayoritarios durante el cambio de siglo provocaron considerables oscilaciones en las paridades cambiarias y generaron presión sobre

la agenda de integración. Por otro lado, a lo largo de la primera década del siglo, la emergencia económica de Asia y su impacto sobre el aumento del precio internacional de los *commodities* actuaron como vector de dispersión para los países miembros del bloque, antes de que el proyecto de integración se consolidara.

Estas evoluciones dificultaron el logro de uno de los principales objetivos económicos del Mercosur: establecer un esquema de regionalismo abierto para promover la inserción conjunta del bloque en la economía internacional. A pesar de haber aprovechado el período de alza de precios de los *commodities* para aumentar sus exportaciones, las economías del Mercosur no lograron diversificar su oferta exportadora, explorar complementariedades en sus estructuras productivas, ni tampoco ampliar sobremanera su participación en el comercio mundial. La participación del bloque como destino de las exportaciones de sus miembros alcanza, al inicio de esta década, alrededor del 10%, porcentaje muy inferior al de veinte años atrás.

A diferencia de otras iniciativas de integración económica que florecieron a comienzos de la década de los noventa, como el NAFTA, el Mercosur se originó a partir de una motivación política, que buscó integrar economías que hasta entonces tenían un bajo nivel de interdependencia comercial. Estas condicionantes iniciales influyeron en

la arquitectura institucional del bloque. Habiendo optado por la constitución de una unión aduanera, el Mercosur se lanzó tras desafíos más complejos que aquellos enfrentados por proyectos que formaron áreas de libre comercio entre países que ya contaban con elevados niveles de comercio intrabloque.

En su dimensión social, el proyecto de integración tenía objetivos iniciales más modestos, pero adquirió contenido e intensidad en la segunda mitad de los años noventa y en la década siguiente. Durante ese período se produjeron notables avances institucionales y se contó con algunas iniciativas de coordinación que generaron consecuencias positivas en áreas vinculadas a la salud, la previsión social y el reconocimiento de títulos, entre otras. Así como en el área comercial, en estas áreas el logro de objetivos ambiciosos se vio limitado por dificultades institucionales y falta de apoyo político en los países miembros.

La ausencia de realismo fue un rasgo común en los proyectos de integración de América del Sur desde la década de los sesenta. El artículo 1.º del Tratado de Asunción preveía la conformación de una unión aduanera del Mercosur en cuatro años. De acuerdo con ese artículo, para el 31 de diciembre de 1994 los países miembros deberían haber implementado una tarifa externa común, unificado sus políticas de comercio exterior, agrícola, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales. Además, se comprometían a asegurar la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción.

Los componentes más ambiciosos del proyecto terminaron siendo abandonados a lo largo de los años, pero el modelo de unión aduanera se consolidó, a pesar de que el bloque haya sido una unión aduanera crecientemente imperfecta. Más allá de haber mantenido el modelo, los países miembros reforzaron, en el 2000, la intención de coordinar sus políticas comerciales externas al firmar la Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común, que reafirmó que los socios deben negociar en conjunto sus acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países.

La llegada del Mercosur a sus treinta años tiene

lugar en un contexto bastante desafiante: i) la prolongación de la pandemia del covid-19 mantiene deprimidas las economías y dificulta retomar la agenda negociadora del bloque; ii) las divergencias ideológicas de los gobiernos actuales de los dos socios mayoritarios, que generaron ruido a lo largo de 2020, no facilitaron la construcción de una agenda de cooperación para enfrentar los complejos desafíos coyunturales; y iii) el proceso de ratificación del acuerdo Mercosur-Unión Europea, principal logro de la agenda externa del bloque desde su creación, se encuentra amenazado por la agenda ambiental.

Aunque el proceso de ratificación del acuerdo con la Unión Europea se encuentre paralizado, la finalización de las negociaciones generó externalidades positivas en la agenda interna del Mercosur. El segundo semestre de 2019 fue pródigo en la producción de normativa vinculada a temas relevantes del proceso de integración. De hecho, la *presión* de las negociaciones recién finalizadas incidió para promover avances concretos en temas como la facilitación del comercio, las reglas de origen del bloque, los acuerdos bilaterales en el sector automotriz y otros temas sectoriales, servicios financieros e indicaciones geográficas para productos agroalimentarios, entre otros. Este movimiento demostró que bajo determinadas condiciones el bloque es capaz de superar la parálisis y avanzar con su agenda de integración.

Entretanto, igual desempeño positivo no se concretó en algunas áreas de la agenda interna relativas al tratamiento y remoción de barreras no tarifarias al comercio intrabloque, así como al perfeccionamiento de las políticas comerciales comunes, ambos temas esenciales para la libre circulación de bienes dentro del Mercosur.

Existen motivaciones importantes para la revisión del modelo de unión aduanera del Mercosur, y están directamente relacionadas a la creciente inadecuación de este modelo a las características estructurales e institucionales de los países miembros y a la evolución reciente de sus economías y de sus prioridades políticas. El andamiaje institucional que el bloque desarrolló en estos treinta años de existencia también está relacionado con

la incompatibilidad de este modelo. Más aún, el modelo de unión aduanera está alejado de los nuevos acuerdos comerciales regionales que se extienden por las diferentes regiones del mundo.

El Mercosur cumplió treinta años y es hora de madurar. La preservación de un esquema de integración que promovió la paz y la cooperación política durante estas tres décadas es ineludible. Para sobrevivir y continuar desempeñando ese papel, el bloque necesita encarar sus dilemas. En el corto plazo, esa agenda puede perder relevancia frente a los desafíos que los países enfrentan para combatir la pandemia y sus efectos inmediatos sobre las sociedades y las economías de la región. A mediano plazo, la decisión sobre una eventual flexibilización de las reglas del Mercosur —que va más allá de una agenda de negociaciones externas y otorga mayor autonomía a las decisiones nacionales acerca de política comercial— precisará ser encarada, dados los impactos de la trayectoria adoptada hasta ahora por el proyecto de integración sobre la competitividad de las economías de los Estados miembros.

Los autores



Ignacio Bartesaghi. Director del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay.



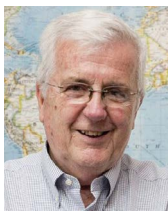
Sandra Polónia Rios. Directora del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo (CINDES).



Enrique Iglesias. Presidente de la Fundación Astur.



Fernando Masi. Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).



Félix Peña. Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC.