

Cómo citar este documento:

Juliá Ciarelli, B. (2021). 30 años del Mercosur. Un espacio estratégico de integración regional. Red de Estudios Estratégicos y Diplomáticos. Acceso: link (último acceso: 00/00/0000)

30 AÑOS DEL MERCOSUR

Un espacio estratégico de integración regional

Belén Juliá Ciarelli

b.julia.cia@gmail.com

El 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Tratado de Asunción con la finalidad de constituir el Mercado Común del Sur (Mercosur). Treinta años después, cambios estructurales en las dinámicas políticas, económicas y sociales —acelerados por la crisis del coronavirus— obligan a repensar el esquema de integración regional. La contracción del 3,5 % de la economía mundial, la disminución de los ingresos per cápita en un 3,6 % o el abrupto desplome del comercio internacional durante el 2020 son algunos indicadores que reflejan el impacto disruptivo de una crisis marcadamente desigual (Banco Mundial, 2021). Si bien hay países que destinaron una media del 20 % de su PIB a mitigar el impacto de la pandemia, los mercados emergentes y las economías en desarrollo utilizaron un 6 % en promedio y, asimismo, las perturbaciones de su actividad han sido más graves de lo esperado (FMI, 2020).

A este panorama de incertidumbre económica le acompañan los desafíos derivados de una reconfiguración de las relaciones internacionales. En este sentido, la rivalidad estratégica de Estados Unidos y China, el repliegue de la globalización, el fortalecimiento del papel del estado —tanto en la intervención económica como en relación con la salud y la seguridad— y el impulso de los regionalismos, tal vez renovado, ofrecen un nuevo marco desde el que abordar el Mercosur. La pérdida de dinamismo del comercio internacional, con una disminución del volumen de intercambios del 5,3



% en 2020 (OMC, 2021) coincide con otra tendencia: la regionalización. En un ambiente altamente interconectado con cadenas de valor más regionales (McKinsey, 2019), y donde los estados no cuentan con los recursos necesarios para marcar la pauta global, los acuerdos de cooperación, intercambio e integración se erigen con una relevancia decisiva.

¿Por qué la integración regional?

Las principales motivaciones de los países fundadores a la hora de constituir el Mercosur estuvieron asociadas a la búsqueda del desarrollo económico y social y al deseo de consolidación democrática. En los años previos a la creación del bloque, la integración regional fue reconocida como un instrumento efectivo para fortalecer las democracias recientemente establecidas en los cuatro países; a este respecto, el proceso de integración fue impulsado por la convergencia de intereses y no por la creación de una identidad. El caso más significativo fue el de Paraguay, que acababa de iniciar su transición a la democracia y estaba sometido a un aislamiento internacional. Si la primera etapa del Mercosur es considerada un éxito es porque consiguió afianzar la región como una zona de paz, logró tornar la guerra imposible y favoreció reformas estructurales. Con la aprobación del Protocolo de Ushuaia en 1998, se asignó fuerza normativa a la cláusula democrática y se permitió excluir del bloque a los estados signatarios que no respetaran los preceptos democráticos.

A raíz de la crisis de la deuda y de la consecuente aceleración inflacionaria, la expansión del comercio intrarregional fue percibida como un medio para el aprovechamiento de las economías de escala y como un interés convergente. No obstante, cabría enfatizar que la integración regional es un proceso y no un producto, de forma que las finalidades políticas, económicas o sociales pueden variar en el seno del bloque (Malamud y Schmitter, 2006). De ahí que mientras Brasil buscaba consolidar su liderazgo regional y su papel negociador en el plano internacional, Argentina trataba de mejorar su posición y actuar como un contrapeso en la región; Uruguay y Paraguay, por su parte, dependían comercialmente de los dos primeros, lo que fue un incentivo para formar parte del proyecto. Analizar los cimientos económicos de la integración y del regionalismo supone comprender que, en la medida en la que los intercambios comerciales se incrementan, es indispensable definir necesidades comunes; de este modo, los procesos de integración alcanzan una solidez que la concertación política no puede generar por sí sola (Sanahuja, 2015).



Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal

En el momento del nacimiento del Mercosur, el escaso margen de autonomía de los países latinoamericanos —derivado de un fuerte endeudamiento y bajo el Consenso de Washington— condujo a la adopción de un «regionalismo abierto» (CEPAL, 1994). El Tratado de Asunción consagró, por lo tanto, una estrategia de crecimiento basada en el aprovechamiento de las ventajas competitivas de los países del bloque y de un esquema de apertura y liberalización. No se trataba de fomentar cambios estructurales en la inserción internacional o en los patrones de especialización; se buscaba, por el contrario, la promoción de espacios regionales que actuaran como protección de los efectos de la globalización y de una mayor inserción internacional a través del desarme arancelario. Para llevar adelante la integración comercial, se seleccionó el formato de la unión aduanera con la mirada puesta en dos posibles beneficios: por un lado, una mayor circulación de bienes en el comercio intrarregional; por el otro, una ampliación del poder de negociación de la región con terceros mercados. Se aspiraba, *grosso modo*, a una mayor integración entre países por medio de la coordinación de políticas macroeconómicas y de un arancel exterior común (Riggiozzi, 2012).

Si bien el comercio exterior de los países del bloque registró un importante crecimiento desde finales de la década de 1980 y durante la de 1990, empezó a mostrar signos de retroceso y estancamiento. Así pues, la visión mercantilista inicial perdió peso y se produjo un regreso a políticas desarrollistas, en parte como consecuencia de los cambios en los liderazgos políticos. El énfasis en la cooperación sur-sur y en las políticas sectoriales, el predominio de los intereses políticos sobre los económicos —con ciertas prácticas proteccionistas que perjudicaron las estructuras de libre comercio—, la atención a la reducción de la desigualdad y la incorporación de actores no estatales son elementos que ponen de relieve el denominado «giro post-liberal». Todo ello trae consigo el abandono de una estructura institucional comunitaria o de las uniones aduaneras y, por ende, la renuncia de ciertos objetivos originales del bloque en pos de un nuevo regionalismo. De esta forma, el fortalecimiento de la autonomía y la reivindicación de un modelo propio de desarrollo provocaron un profundo viraje, cuyos efectos son percibidos en la actualidad (Sanahuja, 2012).

Una visión multidimensional del proceso

La crisis del coronavirus ha acelerado las transformaciones previamente en marcha a nivel internacional y ha consolidado una tendencia que apunta hacia lo pragmático, acompañada de un deseo de reducir las variables de incertidumbre. Hablar de integración conlleva, pues, reconsiderar la estructuración de un concepto que, si bien mantiene su esencia, modifica aspectos esenciales de su



dinámica. Por consiguiente, más que un conflicto entre los acuerdos de libre comercio y la profundización en la integración regional, lo que emerge es la necesidad de buscar caminos complementarios con imbricaciones entre lo económico y lo político. Se trata de una nueva corriente de regionalismo estratégico que combina bases neoliberales con reglas más equitativas y orientaciones al desarrollo del sistema internacional (Gardini, 2015).

El núcleo duro de este paradigma residiría en la búsqueda del pragmatismo y en su carácter multidisciplinario; de hecho, la necesidad de pensar el bloque de forma integral es subrayada por el canciller argentino Felipe Solá: «Debemos abordar al bloque regional de forma sistémica, dándole relevancia a todas sus dimensiones. Profundizar el diálogo político, ocuparnos de los temas sociales, aumentar la cooperación científica y estrechar los lazos culturales entre los pueblos» (Kestelboim, 2021). A la dimensión económica y mercantilista inicial se le suman otras esferas que abarcan lo político y lo social, de modo que se pasa de un enfoque de integración comercial a otro de cooperación que fomenta la complementariedad entre las cadenas de valor regionales. Desde esta perspectiva, más que un fin u objetivo, la integración es concebida como un mecanismo que permita alcanzar metas conjuntas en el plano económico, social y cultural.

En relación con este nuevo enfoque, cabría mencionar las diversas áreas que se han visto potenciadas en los últimos años. Desde la cuestión medioambiental, cuyo centro es ocupado por el papel de la Amazonía, hasta la integración universitaria y cultural, pasando por la cooperación en materia de salud, el desarrollo de cumbres sociales, la creación de un Parlamento del Mercado Común del Sur (Parlasur), los flujos migratorios o la agenda de género ilustran la expansión horizontal del bloque hacia nuevas temáticas que obligan a reconsiderar la noción de integración.

Retos y dificultades sistémicas

Diseñado y pensado inicialmente a la luz de un «regionalismo abierto», el Mercosur se enfrenta a la ardua tarea de pensar estrategias que permitan su adaptación y supervivencia en la arena internacional. Hoy el principal debate entre los países miembros está relacionado con cuán proteccionista o aperturista debe ser el bloque. Así quedó patente en la Cumbre del 30.º aniversario del Mercosur tras la petición del presidente de Uruguay, Lacalle Pou, de flexibilizar el bloque. Si bien los procesos de integración no son lineales ni están exentos de conflictos, hay autores que resaltan las deficiencias a las que se enfrenta el Mercosur. Uno de los principales elementos mencionados es la ausencia de una reforma institucional y la falta de incentivos para crear instituciones supranacionales. Es por ello por



lo que se produce un crecimiento hacia los costados —*i.e.*, la creación de instituciones paralelas—, de forma que se dificulta la verdadera integración de los países a través de un esquema de cesión de la soberanía legislativa o judicial.

En consonancia con esta idea, el declive del comercio intrarregional desde la crisis del tequila (1995) y su posterior estancamiento es señalado como una deficiencia; sobre todo, si se establece un paralelismo con la Unión Europea. Su nivel de interdependencia es bajo, porque, en parte, las características de las estructuras productivas de los países integrados influyen sobre su valor. Asimismo, el Mercosur es una de las regiones menos integradas en las cadenas de valor mundiales; frente a Chile o a México, el número de acuerdos comerciales ha sido especialmente desfavorable. Sin embargo, conviene indicar que el bloque al ser productor de bienes primarios debe enfrentarse a las mayores barreras arancelarias en el comercio mundial. La sensibilidad agrícola junto con la sensibilidad industrial suponen enormes dificultades a la hora de celebrar acuerdos; un ejemplo paradigmático en este sentido es el proceso de negociación del Acuerdo Unión Europea-Mercosur.

Otro reto que obstaculiza la viabilidad de la integración tiene que ver con los juegos de intereses derivados de las asimetrías entre los cuatro países. Sus estructuras productivas son profundamente diversas, de modo que países como Uruguay o Paraguay presentan necesidades distintas a las de Brasil y Argentina. El debate se configura, por tanto, en torno a la posibilidad de cada país de tener acuerdos bilaterales sin sus socios, una cuestión permanentemente debatida en la actualidad. De un lado, hay voces que reclaman la eliminación de toda traba al comercio de la intrazona y, del otro, hay quienes hacen mayor hincapié en la conformación de un mercado común. En cualquier caso, las dificultades aparentemente sistémicas obligan a reflexionar sobre las razones de los actores para integrarse y a desplazar el foco hacia el pragmatismo a la hora de pensar la integración.

A treinta años del Mercosur, e inmersos en un escenario geopolítico y geoeconómico en transformación, la tendencia a la integración regional cobra fuerza. Conceptos como «gobernanza regional» o «regionalismo modular» son frecuentes a la hora de analizar los espacios de integración. En el caso específico del Mercosur, surgen demandas a favor de una integración más profunda que permita explorar una mayor flexibilidad sin abandonar por ello el formato de la unión aduanera. El dilema va más allá de América Latina y permite pensar la posición de la región frente al mundo: «La integración regional no debe ser un fin en sí misma, puesto que una integración que mira al pasado con añoranza, pero que no puede responder a los desafíos de la modernidad, es una integración vacía» (Rojas Aravena, 2007).



Referencias

- Banco Mundial. (2021). *Perspectivas económicas mundiales*, Washington, DC: The World Bank Group.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL.
- Fondo Monetario internacional. (2020). *Perspectivas de la economía mundial: Un largo y difícil ascenso*. Washington, DC: FMI.
- Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58, n.º 1.
- Kestelboim, M. (2021). *Mercosur. Una política de Estado*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo económico*, 46, n.º 181.
- McKinsey Global Institute. (2019). *Globalization in transition: The future of trade and value chains*. Washington, DC: McKinsey & Company.
- Organización Mundial del Comercio (2021). El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/pres21_s/pr876_s.htm
- Riggirozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe Caribe 2012*, Serbín, A., Martínez, L.; Ramanzini, H. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Rojas Aravena, F. (2007). *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General de FLACSO*.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe Caribe 2012*. Serbín, A., Martínez, L.; Ramanzini, H. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).