



**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el Desarrollo y
la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



A 30 años de la conformación del MERCOSUR: desafíos y potencialidades

Autor(es): Ibañez Diosquez, Nattia

Fuente: Latitud Sur N° 16, Año 2021. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). *Las opiniones y el contenido vertido en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.*

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

A 30 AÑOS DE LA CONFORMACIÓN DEL MERCOSUR: DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES¹

Nattia Ibañez Diosquez²

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (ARGENTINA)

Resumen

Tras 30 años de vida del MERCOSUR, el presente artículo propone un breve recorrido por su historia, haciendo hincapié en la situación regional e internacional que atraviesa el bloque, destacando algunas cuestiones significativas de la agenda intergubernamental, tales como el Acuerdo MERCOSUR-UE, el tema del arancel externo común y el impacto de la pandemia del COVID-19.

Si bien se enfatizan los avances logrados por el proceso de integración regional, se pone de relieve aquellas cuestiones pendientes, no sólo como desafíos, sino también, como potencialidades del bloque, con miras a que los países que lo componen puedan encaminarse de manera conjunta y coordinada hacia el desarrollo sostenible.

El trabajo sostiene que, más allá de las críticas que puedan realizarse al Acuerdo regional, debemos enfocarnos en el MERCOSUR que actualmente tenemos y proyectar en base a él, el futuro regional.

Palabras clave

MERCOSUR – Desafíos – Potencialidades

30 YEARS AFTER THE FORMATION OF MERCOSUR: CHALLENGES AND POTENTIALITIES

Abstract

After 30 years of MERCOSUR's life, this article proposes a brief journey through its history, emphasizing the regional and international situation that the block is going through, highlighting some significant issues on the intergovernmental agenda, such as the MERCOSUR-EU Agreement, the common external tariff and the impact of the COVID-19 pandemic.

¹ Fecha de recepción: 01/07/21. Fecha de aceptación: 19/10/21.

² Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Santiago del Estero) y Maestranda en Procesos de Integración Regional (Universidad de Buenos Aires). Investigadora en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), integrante del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales (GJI-IRI-UNLP) e investigadora del Observatorio del Belt and Road Initiative (BRI) en América Latina, del Centro de Estudios Chinos (CeChino- IRI-UNLP).

While the progress made by the regional integration process is emphasized, pending issues are highlighted, not only as challenges, but also as MERCOSUR's potentialities, focusing on enabling the countries that comprise it to be able to jointly and coordinated towards sustainable development.

Thus, we think that beyond the criticism that may be made of the regional agreement, we must focus on the MERCOSUR that we have, and project the regional future based on it.

Keywords

MERCOSUR – Challenges – Potentialities

Introducción

El 26 de marzo de 2021 se cumplieron 30 años de la firma del Tratado de Asunción, mediante el cual se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Para conmemorar dicho acontecimiento, se dieron cita, de manera virtual, los Jefes de Estado de los Estados Parte del bloque (a excepción de Venezuela³), así como los Jefes de Estado de Bolivia y Chile⁴, al tiempo que la presidencia Pro Tempore era ejercida por Argentina.

En dicha cumbre, además de presentarse oficialmente el Estatuto del Ciudadano del MERCOSUR (ECM) –documento en el que se compilan los derechos de los ciudadanos y residentes en los países parte del bloque sudamericano-, no pasaron desapercibidas las distintas cuestiones actuales que atañen al bloque, propias del momento coyuntural, pero también, otras que tienen ya un planteo de varios años dentro del Proceso de Integración Regional (PIR) sudamericano. Así, la cuestión de la pandemia del COVID-19 no estuvo ausente, y tampoco los reclamos para flexibilizar el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR.

Por lo tanto, en el presente artículo se hace un breve recorrido histórico por el proceso de conformación del MERCOSUR, incluyendo referencias al contexto regional e internacional. Se destacan los avances registrados en materia de integración regional, así como también, las dificultades que emergieron en dicho proceso; se hace hincapié en los diferentes acontecimientos que afectan, actualmente, el desarrollo del bloque y, finalmente, se destacan los desafíos y las potencialidades que tiene el MERCOSUR.

Conformación, desarrollo y situación actual del bloque: un camino de tres décadas

El MERCOSUR surgió en la denominada segunda ola de integración latinoamericana⁵, en la cual encontramos también el surgimiento de otros Procesos de Integración como ALADI y

³ Dada la suspensión de este país, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Ushuaia.

⁴ El primero en carácter de Estado asociado en proceso de adhesión, y el segundo como Estado asociado.

⁵ Ethier (como se citó en Alvarez, 2011) afirma que la historia de la integración en América Latina se enmarca en dos etapas: la primera ola de regionalismo, que comprende los años cincuenta y sesenta, y la segunda ola, entre los ochenta y los noventa.

el TLCAN⁶, en un contexto regional económico marcado por la crisis de la deuda y de transiciones de regímenes de facto a gobiernos democráticos. Mientras, en el plano internacional de Posguerra Fría, el libre comercio se abría camino de la mano de la economía neoliberal y el capitalismo, tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la URSS en 1991, y todos los nuevos cambios que ello trajo a nivel internacional.

En América Latina, tras la caída de la crisis de la deuda externa, marcada por un escenario de fuertes desequilibrios y condicionamientos, tomarán preeminencia las ideas emanadas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, conocidas como el *Consenso de Washington*, que impulsarán una serie de reformas estructurales orientadas al mercado, la privatización, la desregulación (incluyendo mayor apertura comercial), las cuales impactarán, entre otras áreas en los procesos de integración regional. (Porta et al., 2010, p. 91)

Si bien en la actualidad nuestra subregión es considerada como una zona de paz dada la ausencia de guerras, es necesario recalcar que, durante la Guerra Fría, la hipótesis de conflicto entre las naciones vecinas estaba en boga, especialmente entre Argentina y Brasil, países que, como regla general, se habían desarrollado uno a espaldas del otro. Con la llegada de los gobiernos democráticos, se pudo terminar con esta tesis de conflicto⁷. Así, entre Argentina y Brasil comenzaron a registrarse los primeros pasos de relacionamiento pacífico y cooperativo: en 1985 se firmó la Declaración de Foz de Iguazú entre los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, estableciendo las bases de una asociación estratégica entre ambos países. En 1986 esa iniciativa se profundizó con el establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), que buscaba “la integración sectorial, selectiva y gradual”, pretendiendo ampliar el comercio bilateral a través de mecanismos de desgravación arancelaria gradual, y luego, en el mismo año, se firmó el Acta de Amistad Argentina-Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo, manifestando la voluntad política de asegurar el éxito del PICE. Podemos decir entonces que la Declaración de Foz de Iguazú y el PICE constituyeron los primeros antecedentes del MERCOSUR.

Pero es en el año 1991 que se firmó el Tratado de Asunción, mediante el cual se dio inicio de manera formal al MERCOSUR, entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En su artículo 1, se estableció que el Mercado Común debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994, lo que implicaba la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un Arancel Externo Común para diciembre de 1994 y una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre las Partes, y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes (Tratado de Asunción, 1991).

En 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto que estableció la estructura institucional del bloque, conformada por seis órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión

⁶ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o NAFTA por sus siglas en inglés.

⁷ En palabras de Raúl Alconada Sempé: Alfonsín siempre había tenido la idea de que las hipótesis de conflicto con Chile y con Brasil eran absurdas, que había sido un fraccionamiento de los países sudamericanos que había favorecido la carrera armamentista, el descontrol del presupuesto y la postergación del desarrollo de nuestros pueblos. (Rapoport, 2016, p. 594)

Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) (Protocolo de Ouro Preto, 1994).

En 1998, se firmó el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (Protocolo de Ushuaia, 1998). En el año 2002 se firmó el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (Protocolo de Olivos, 2002) y finalmente, en el 2005, el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, como órgano de representación de los pueblos, y en reemplazo de la CPC (Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, 2005). Estos instrumentos constituyen los tratados fundacionales del MERCOSUR, estableciendo así, el marco general, los procedimientos, la reglamentación y las instituciones del bloque; a ellos se añade el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, firmado en 2005 (Protocolo de Asunción, 2005).

Por otro lado, hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI, se hicieron presentes las diferentes crisis financieras internacionales que azotaron a los países en una especie de efecto dominó, tales como la denominada crisis del tequila de México en 1994, la crisis brasileña de 1998 y la crisis argentina del 2001, las cuales, en el Cono Sur, dieron un impulso a la llegada de gobiernos nacionales contrapuestos a los salientes, tanto en materia económica como política, especialmente en Argentina y Brasil. Los cambios en la política nacional de los países tuvieron su correspondiente reflejo en el MERCOSUR, pues, con los nuevos gobiernos nacionales, se dio en el bloque un fuerte impulso político a temas sociales y a cuestiones estructurales y de avance en la conformación institucional del PIR, más que a temas económicos, especialmente, entrando la primera década de los años 2000. Se marcó, de ese modo, una diferenciación con la primera década de vida del bloque, en la cual, si bien se sentaron las bases institucionales del Acuerdo, las relaciones que predominaron entre las Partes fueron de carácter económico-comercial⁸.

Por lo tanto, entrados los años 2000, el bloque se vio inmerso en el nuevo contexto regional caracterizado por la presencia de gobiernos autodenominados progresistas, entre los cuales se hallaban: Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela, Luis Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, produciéndose así una convergencia político-ideológica a nivel regional.

Si bien, a partir del año 2003, el bloque regional presentó un nuevo dinamismo, fruto de esta convergencia político-ideológica de los países que conforman el MERCOSUR, también sobresalió la creación, para dicha época, de nuevos ámbitos regionales de trabajo conjunto, tales como UNASUR⁹ (en 2008), paralelos al MERCOSUR, que desviaron, de cierta forma, la vigorosidad de este último bloque, mientras su comercio interno se vio cada vez más disminuido.

Además, cabe destacar algunos acontecimientos, como el “golpe de Estado” (como lo denominaron varios presidentes progresistas) sufrido en 2012 por el entonces presidente de

⁸ El bloque MERCOSUR ha sido caracterizado, por lo menos hasta fines de la década del noventa, como un caso exitoso de regionalismo abierto, debido al dinamismo que alcanzó en cuanto a las relaciones comerciales internas y externas del bloque, y por el cumplimiento inicial de los compromisos de liberalización comercial negociados (Porta et al., 2010).

⁹ Unión de Naciones Suramericanas.

Paraguay Fernando Lugo, destituido de su cargo en un juicio político relámpago y cuestionado a nivel regional e internacional. Ante esta situación, Paraguay fue suspendido temporalmente del MERCOSUR en base al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, decisión tomada tras la Cumbre en Mendoza en 2012 (MRECIyC, 2012), momento en el que Venezuela ingresó al bloque regional, en un marco de acuerdos políticos.

Posteriormente, con la llegada al poder venezolano de Nicolás Maduro y la crisis institucional, política, económica y social del país bolivariano, a lo que se sumaron las controversias en cuanto a la legitimidad de su gobierno, en agosto del 2017 -y ya con gobiernos nacionales de derecha en los Países Miembros del MERCOSUR- Venezuela fue suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad al Protocolo de Ushuaia, suspensión que cesará cuando se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en el país (MERCOSUR, 2017).

Actualmente, siendo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay Miembros plenos del MERCOSUR, y estando la República Bolivariana de Venezuela suspendida, el bloque cuenta con los siguientes Estados Asociados: El Estado Plurinacional de Bolivia (en proceso de adhesión), Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam (MERCOSUR, s.f.-a).

Logros y dificultades en el camino

Durante su historia, el MERCOSUR fue logrando diferentes avances en diversas materias, tales como: la circulación de personas, el transporte, las comunicaciones, la defensa del consumidor, el empleo, la integración fronteriza, la cooperación judicial y consular, la seguridad social, la educación y los derechos políticos (todo lo cual, se encuentra compilado de manera resumida en el Estatuto del Ciudadano del MERCOSUR). A continuación, abordaremos algunas cuestiones que actualmente están en la agenda del bloque regional, tales como el comercio intra y extrazona, y el acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE, así como la pandemia del COVID-19 y la flexibilización del AEC del MERCOSUR.

Comercio

A partir de la primera década del s. XXI, China adquirió un rol muy importante en el comercio de América Latina. Como destaca Sevares, nuestra región es compradora de productos industriales chinos, por lo que se da un saldo comercial desfavorable para América Latina, por el déficit en el intercambio industrial (2015)¹⁰.

En el plano del MERCOSUR, actualmente el país asiático es el primer origen de las importaciones del bloque¹¹, habiéndose registrado “U\$S22 mil millones y una participación del 26%” (SAM, 2020, p. 6) para el primer semestre de 2020 y se consolidó como principal mercado de las exportaciones de los socios del bloque, con U\$S 39 mil millones y una participación del 32% (SAM, 2020, p. 6) para el mismo periodo.

En cuanto al total del comercio exterior del MERCOSUR, de acuerdo con el último Informe Semestral de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), en el primer semestre

¹⁰ “El comercio con China en la región se multiplicó por 21 entre 2000 y 2013, y en pocos años China ha pasado de ser un socio menor a tornarse en un actor central del comercio exterior de la región” (Sevares, 2015, p. 64).

¹¹ Seguido por la Unión Europea y Estados Unidos en segundo y tercer lugar (SAM, 2020).

del año 2020 se registró un intercambio comercial total del bloque de \$241 mil millones, registrándose una disminución del 9% respecto a igual periodo del año anterior, con un Saldo en la Balanza Comercial (SBC) global de U\$30 mil millones (2020). El mismo documento marca un descenso de las exportaciones totales para dicho período de un 8%, totalizando U\$ 136 mil millones, de los cuales el 90% -U\$ 123 mil millones- tuvo como destino países de extrazona; mientras que las importaciones descendieron en un 10%, con un total de U\$105 mil millones, de los cuales el 82% -U\$ 86 mil millones- tuvo como origen países de extrazona (SAM, 2020).

Como se puede observar en la Figura 1, para el año 2020, la totalidad del comercio FOB de bienes del MERCOSUR con países extrazona registra una balanza comercial superavitaria:

Figura 1:

Totalidad del comercio FOB¹² de bienes del MERCOSUR con países extrazona, año 2020



Fuente: Extraído del SECEM, 2021. <https://estadisticas.mercosur.int/>

En cuanto al comercio de bienes y servicios intra-MERCOSUR, como se ve en la Figura 2, los datos totales para el año 2020 indican que el MERCOSUR registra una balanza comercial deficitaria, tanto para bienes FOB como para servicios:

Figura 2:

Comercio de bienes FOB y servicios intra-MERCOSUR, año 2020



Fuente: Extraído del SECEM, 2021. <https://estadisticas.mercosur.int/>

¹² *Free on Board*. Incoterm utilizado para operaciones de compra-venta cuando el transporte de la mercancía se realiza por barco.

Figura 3:

Comercio de bienes extra e intrazona del MERCOSUR, año 2021¹³



Fuente: Extraído del SECEM, 2021. <https://estadisticas.mercosur.int/>

Además, en cuanto al relacionamiento externo, el MERCOSUR tiene abiertos contactos con Singapur, Canadá y el Líbano, y previo a la declaración de la Organización Mundial de la Salud de la pandemia del COVID-19, se celebraron negociaciones con la República de Corea; y además, se encuentran en tratativas los Acuerdos con EFTA y la UE. Actualmente, el MERCOSUR mantiene una Red de Acuerdos Comerciales, entre los que se encuentran: el Acuerdo de Comercio Preferencial MERCOSUR-Unión Aduanera de África del Sur (SACU); Tratado de Libre Comercio MERCOSUR-Israel; Tratado de Libre Comercio MERCOSUR-India; entre otros (SECEM, 2021).

Respecto a la UE, si bien por parte de la gestión del presidente argentino Mauricio Macri se anunció la conclusión del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE en junio del año 2019 ya que se adoptó el texto¹⁴ -después de dos décadas de negociación-, el tratado aún no obliga a las Partes en virtud del derecho internacional, es decir que no tiene estatus legal, pues, como las negociaciones respecto del instrumento terminaron "en Principio", aún falta cumplimentar instancias jurídicas propias del proceso de celebración de tratados, necesarias para su entrada en vigor, como la revisión legal de los textos. En este sentido, en una serie de pasos a realizarse por las Partes negociadoras, el tratado debe ser aprobado y ratificado por cada Estado Parte de cada bloque regional, y es aquí donde surge el problema, ya que países como Francia, Austria y Países Bajos se encuentran reticentes a su ratificación, siendo los motivos ambientales una de las principales objeciones, especialmente en cuanto a las políticas medioambientales en Brasil.

Al respecto, el incendio del Amazonas del 2019 fue un acontecimiento sobre el cual Francia basó su rechazo al tratado, así como que el acuerdo "implicaría la deforestación de 700.000 hectáreas en los seis años tras su aplicación, ya que para abastecer el aumento de hasta el 4% de carne bovina destinada a Europa se precisarían zonas de pastoreo extra en el MERCOSUR" (Gómez Muñoz, 2020). A esto, Jair Bolsonaro, el presidente carioca,

¹³ Al momento de escribir estas líneas aún no se registran datos respecto a servicios para dicho periodo, tanto en comercio intra como extra zona MERCOSUR.

¹⁴ Un texto de un Tratado se adopta cuando los representantes de los Estados y/o Organizaciones Internacionales negociadoras certifican el texto acordado, es decir, determinan el contenido del Tratado. La función de su firma sólo tiene carácter de brindar autenticidad a dicho texto.

respondió en una oportunidad “que su gobierno es “un ejemplo para el mundo” en cuanto a defensa ambiental, sin contar que los países que critican a Brasil sobre los incendios (“que ocurren todos los años”) “ya quemaron todo”” (Gómez Muñoz, 2020).

La dificultad de avanzar en la negociación MERCOSUR-UE existió desde el primer momento porque era evidente que se enfrentaban dos bloques con grandes diferencias en el nivel de desarrollo económico [...] cuyos intereses eran divergentes y los objetivos que ambas partes buscaban no eran equivalentes. (Makuc et al., 2015, p. 2)

Makuc et al. (2015) destacan que, en el transcurso de los primeros años de negociación el interés principal del MERCOSUR era el comercio de bienes, especialmente el comercio de productos agropecuarios, más que los demás aspectos de la negociación; mientras que el bloque europeo apuntaba parcialmente a la apertura del mercado de bienes industriales y se centraba más en la liberalización del comercio de servicios y compras gubernamentales y en la aceptación de nuevas reglas de protección de los derechos de propiedad intelectual. Además, teniendo en cuenta la escasa flexibilidad mostrada por ambas partes en cuanto a los objetivos buscados, los autores encontraron que este desequilibrio inicial va a estar presente en todo el proceso de negociación del Acuerdo, e incluso que, en el transcurso de reuniones entre las partes negociadoras tuvieron lugar acusaciones por medidas proteccionistas entre ambos bloques y reticencias internas, todo lo cual provocaron un alto grado de tensión, afectando el clima de las negociaciones.

Además, en relación con Argentina, se afirma que constituye un hito para su inserción internacional, ya que consolida la participación de las empresas nacionales en cadenas globales de valor, promueve las inversiones extranjeras, acelera la transferencia de tecnología y aumenta la competitividad de la economía, generando un incremento del PBN y el empleo de calidad (MERCOSUR, 2019a).

El acuerdo asegura los principales objetivos trazados por los Estados Parte del MERCOSUR, mejora las condiciones de acceso a bienes y servicios para las exportaciones sudamericanas, permite un tiempo de transición para la apertura comercial de los bienes y servicios europeos, y preserva herramientas de desarrollo industrial en propiedad intelectual, compras públicas y defensa comercial (MERCOSUR, 2019a). Además, el tratado:

[D]ará oportunidades para exportar a un mercado con más de 500 millones de habitantes con un PBI per cápita promedio de USD 34.000 y [permitirá] acceder a una oferta más diversa y de mayor calidad de productos a precios más competitivos para nuestra industrias y consumidores. (MERCOSUR, 2019a)

Con el acuerdo se promueve el comercio tras la eliminación, de manera gradual, de los aranceles de hasta el 93% de las exportaciones del MERCOSUR, y otorga un trato preferencial para casi el 7% restante; genera reglas claras entre las partes, calidad institucional, transparencia y previsibilidad (MERCOSUR, 2019b).

Si bien las negociaciones continúan, se hace difícil sostener que estas llegarán a buen puerto en el corto plazo. A raíz de los planteos europeos, el MERCOSUR podría iniciar un proceso de reformas relativas al medio ambiente y su conservación; tal vez con cambios en ese sentido, sería posible un avance hacia la ratificación del dilatado tratado.

La pandemia del COVID-19

Actualmente, el MERCOSUR se encuentra atravesado por un contexto excepcional, debido a la pandemia del COVID-19 que trajo nuevos desafíos y vuelve urgente la solución de aquellos estructurales, como la falta de desarrollo económico en la región, las desigualdades entre los países miembros del bloque, los problemas económicos y sociales al interior de cada Estado, entre otros.

Si bien en la Declaración de los presidentes del MERCOSUR, realizada el 18 de marzo del 2020, sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto, se manifestó la voluntad de facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estados Partes a sus lugares de origen o residencia, así como de notificar a los otros Estados Partes de las medidas que se hayan adoptado o vayan a adoptarse respecto de las fronteras, entre otras cuestiones (MERCOSUR, 2020), no se implementaron medidas comunes en el bloque en asuntos tales como la implementación de medidas sanitarias y la adquisición de vacunas.

La pandemia representa un gran interrogante para el MERCOSUR, ya que se ha comprobado que, si cada Estado actúa solo, se hace más difícil la mitigación del coronavirus, por lo que, la actuación conjunta de los países del bloque sería importante.

Arancel Externo Común (AEC)

Un tema controvertido en el MERCOSUR es la búsqueda de flexibilización del AEC por parte de algunos Miembros del bloque, a excepción de Argentina. Al respecto, en la última cumbre del MERCOSUR, en la que se conmemoró los 30 años del bloque, el mandatario argentino, Alberto Fernández, expresó:

Nuestros cuatro países se encuentran actualmente trabajando en la revisión, precisamente del Arancel Externo Común, con vistas a impulsar la competitividad del bloque y a una mayor integración a las cadenas regionales y globales de valor [...]. Sin embargo, no creemos que [...] una reducción del Arancel Externo Común parcial y lineal para todo el universo arancelario sea el mejor instrumento frente a la posibilidad de nuevos acuerdos con otros países. Preferimos continuar con la metodología con la que viene trabajando el Grupo Ad Hoc sobre la materia. [...] La propuesta argentina en materia de revisión del Arancel Externo Común se basa en preservar el equilibrio entre los sectores agroindustriales e industriales, corregir las actuales inconsistencias para lograr un mayor estímulo a la creación de valor, tomando en cuenta las negociaciones MERCOSUR con terceros, y finalmente darnos los tiempos de implementación necesarios a fin de no erosionar nuestras estructuras productivas. [...] Debemos hacer una revisión racional y pragmática orientada a lograr mayor competitividad y obtener resultados que benefician el desarrollo de nuestras economías y la generación de empleo para los ciudadanos, para las ciudadanas del Mercosur. (Casa Rosada - República Argentina, 2021)

Por su parte, el mandatario de Brasil, Jair Bolsonaro, expresó la necesidad de la actualización del AEC e hizo hincapié en que el principio de flexibilidad se encuentra en el Tratado de Asunción; su par paraguay, Abdo Benítez, se limitó a manifestar que el diseño actual del proceso de integración no debe ser una barrera para impedir el desarrollo de nuestras

economías. Sin embargo, el presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou fue más lejos, y dijo que están de acuerdo en rever el AEC, ya que hay que profundizar la forma del libre comercio, pues si bien se ha llegado al AEC, este ha sido perforado con las excepciones que abundan; a lo que agregó:

Obviamente que el MERCOSUR pesa, obviamente que el MERCOSUR, su actividad, su producción pesa en el concierto internacional, lo que no debe ser y no puede ser es un lastre. Nosotros no estamos dispuestos a que sea un corset en el cual nuestro país no se pueda mover, y por eso hemos hablado con todos los presidentes de la flexibilización. (Casa Rosada - República Argentina, 2021)

A lo que Fernández respondió:

Si nos hemos convertido en otra cosa, en una carga, lo lamento. La verdad es que no queríamos ser una carga para nadie. Porque además, una carga es algo que hace que a uno lo tiren de un barco, y lo más fácil es bajarse del barco si es que esa carga pesa mucho. Así que en lo que hago hincapié es que terminemos con esas ideas que ayudan tan poco a la unidad, en un momento donde la unidad tanto nos importa. Ok? No queremos ser lastre para nadie. Si somos un lastre, que tomen otro barco, pero lastre no somos de nadie. (Casa Rosada - República Argentina, 2021)

Este cruce de palabras durante la conmemoración de los 30 años del bloque opacó las coincidencias que los mandatarios manifestaron en cuanto a lo logrado y el rumbo del MERCOSUR.

De todas maneras, como manifestaron los presidentes en dicha oportunidad, la cuestión del AEC continúa en agenda y seguirá siendo abordada en el Grupo Ad Hoc.

El MERCOSUR que tenemos: desafíos y potencialidades

Durante los 30 años de existencia, el bloque regional atravesó dos grandes etapas: la primera, correspondió a la creación y consolidación en materia institucional y económica, con un fuerte comercio intrazona; la segunda etapa, en la que se enfatizó en los derechos sociales y tomó fuerza la cuestión estructural de la mano del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

En el transcurso de esas tres décadas, se presentaron tanto desafíos como incertidumbres, muchos de los cuales aún siguen vigentes. Las excepciones en el arancel intrazona y el AEC, llevan a que el MERCOSUR sea considerado una ZLC perforada y una UA incompleta; además, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales no tienen, por ejemplo, un plazo definido (Porta et al., 2010).

De todas maneras, es imperativo resaltar los logros del MERCOSUR. Para comenzar, podemos recordar los beneficios sociales traducidos a normas y derechos, que el bloque logró proporcionar a sus ciudadanos durante estos 30 años de vida, que se encuentran resumidos en el Estatuto del Ciudadano del Mercosur, y abarcan temas en materia educativa, laboral, la defensa del consumidor, entre otros.

Además, el bloque jugó un papel destacado para el mantenimiento de la paz y el entendimiento fraterno entre los países que lo conforman, permitiendo que las relaciones pasen de una lógica de rivalidad a otra de cooperación.

En la cuestión comercial, el bloque ha logrado tener relaciones externas de carácter diverso, y busca ampliar las mismas a futuro.

Otra cuestión a destacar es la creación del FOCEM que, si bien beneficia en mayor medida a los Estados más pequeños del bloque, este mecanismo permite el desarrollo de proyectos de conexión física entre los países Miembros, especialmente en materias comunes de interconexión como en rutas, saneamiento, hidrovías, entre otros.

Por otro lado, lo que es sorprendente del MERCOSUR es el alto grado de desarrollo que posee en materia administrativa, ya que cuenta con múltiples y variados órganos de trabajo, lo cual, en ciertas ocasiones puede terminar siendo contraproducente. A esto se suma el desconocimiento de la sociedad acerca del bloque y de estos órganos administrativos, así como las funciones de estos y de las personas que allí se desenvuelven, lo que también lleva a una falta de contralor, por lo menos desde el punto de vista ciudadano. En este sentido, un caso particular es el Parlamento del Mercosur, ya que más allá de la situación actual de éste, la sociedad desconoce su labor y los representantes que allí se desempeñan.

Por otro lado, en el bloque siguen pendientes temas tan importantes como el cuidado del medio ambiente, así como la capacidad de dar respuestas rápidas, coordinadas y preestablecidas ante emergencias y desastres naturales en cualquiera de los países miembros. Tal vez sea momento de que el Mercosur tome cartas en el asunto, más allá de la actuación individual de cada país, especialmente después del paso de la pandemia del COVID-19.

En cuanto a los desafíos del bloque, también podemos nombrar la presencia china en la región, ya que continúa con el modelo del intercambio de materias primas por manufacturas y fomenta el mantenimiento de economías primarias en nuestra región. Por otro lado, la cuestión del AEC y el Acuerdo con la UE continúan pendientes, así como abrir nuevas negociaciones extrazona.

Si bien aún continúan pendientes muchas situaciones e ideas originales, también es cierto que el bloque supo mantenerse a flote, convivir con distintas visiones de desarrollo entre los gobiernos, y contribuir a la unión de los países de la región, así como incentivar y afianzar el sentido de pertenencia a un proyecto y a una región. Por esto, creemos que recriminar lo que no se hizo hasta ahora en el bloque, es mucho menos productivo que pensar en lo que sí se hizo, y en qué y cómo se debería seguir en el futuro.

Es decir, tenemos un MERCOSUR ¿qué hacemos con lo que tenemos? Este puede ser un buen interrogante para continuar apuntando a un desarrollo conjunto y sostenible.

Conclusión

En el presente artículo se abordó de manera resumida el recorrido histórico del Mercado Común del Sur, desde el momento de su creación hasta la actualidad, teniendo presente sus antecedentes, así como el contexto regional e internacional en el que se fue desarrollando.

Además, se hizo alusión al desarrollo de su proceso de institucionalización, el progreso en materia comercial, legal y cooperativa entre los Miembros del bloque. Por otro lado, destacamos la situación actual en materia del AEC y la coyuntura internacional atravesada por la pandemia del COVID-19. Respecto a los actores extrazona, hicimos referencia a la presencia china en la región y al Acuerdo MERCOSUR-UE, como factores que incidieron y continúan siendo relevantes para el desarrollo del bloque regional.

Finalmente, se destacaron los desafíos y las potencialidades del MERCOSUR, teniendo en cuenta el camino recorrido y los logros, pero especialmente los márgenes de maniobra del Proceso de Integración Regional, teniendo en mente el desarrollo conjunto y sostenible de nuestra región.

El camino recorrido nos invita a pensar, en este nuevo aniversario, acerca de lo que conseguimos y en las fallas que habrá que resolver, de aquí en adelante; es decir, si miramos para atrás que sea para aprender y, así, continuar hacia otro aniversario del bloque, inmersos en el camino de un desarrollo sostenible y conjunto.

Referencias

Alvarez, M. (2011). Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades. *CEPAL-Serie Comercio Internacional*, N°108. 1-57.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas.

Gómez Muñoz, J. (18 de septiembre de 2020). Francia rechaza el acuerdo UE-Mercosur y lo condiciona al medio ambiente. *France24*. <https://www.france24.com/es/20200918-francia-acuerdo-mercosur-exigencias-medio-ambiente>

Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (Agosto de 2015). La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? *Nota Técnica del BID*, 841. IDB-TN-841 https://www.academia.edu/24951139/La_Negociaci%C3%B3n_MERCOSUR-Uni%C3%B3n_Europea_a_Veinte_A%C3%B1os_del_Acuerdo_Marco_de_Cooperaci%C3%B3n_Quo_Vadis_Instituto_para_la_Integraci%C3%B3n_de_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_INTAL_Sector_de_Integraci%C3%B3n_y_Co

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (19 de marzo de 2020). *Los presidentes del MERCOSUR acuerdan medidas contra el coronavirus*. <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-mercosur-acuerdan-medidas-contra-el-coronavirus/>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (28 de junio de 2019a). *Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea*. <https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (s.f.-a). *Países del MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (s.f.-b). *Qué es FOCEM*. <https://focem.mercosur.int/es/que-es-focem/>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (05 de agosto de 2017). *Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (29 de junio de 2019b). *Todos los datos sobre el histórico acuerdo Mercosur UE*. <https://www.mercosur.int/todos-los-datos-sobre-el-historico-acuerdo-mercosur-ue/#>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIyC). (03 de julio de 2012). *Cumbre del MERCOSUR Mendoza 2012: decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático*. <https://www.cancilleria.gov.ar/es/actualidad/comunicados/cumbre-del-mercosur-mendoza-2012-decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en>

Porta, F., Gutti, P., & Bertoni, R. (2010). *Integración económica* (1a ed.). Universidad Virtual de Quilmes.

Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR - Protocolo de Ouro Preto-. (17 de diciembre de 1994).

Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. (2005).

Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR. (2005).

Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR. (2002).

Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. (1998).

Rapoport, M. (2016). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1966-2016)* (1a ed.). Octubre.

Secretaría del MERCOSUR (SAM). (Octubre de 2020). *Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR* (29a ed.). <https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercosur/>

Sevares, J. (2015). *China: Un socio imperial para Argentina y América Latina*. (1a ed.). Edhasa.

Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur (SECEM). (s.f.). Recuperado en Mayo del 2021 en <https://estadisticas.mercosur.int/>

Tratado de Asunción: Tratado para la constitución de un mercado común. (26 de marzo de 1991).

Tratado de Montevideo (1980), Instrumento que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Material audiovisual

Casa Rosada - República Argentina. (26 de marzo de 2021). *Reunión de Jefes de Estado del Mercosur al cumplirse 30 años de su creación*. <https://www.youtube.com/watch?v=e0tbn8SrPeU&t=1664s>