



## Aviso Legal

### Capítulo de libro

Título de la obra: MERCOSUR: una evaluación del periodo 2016-2019

Autor: Zelicovich, Julieta

Forma sugerida de citar: Zelicovich, J. (2021). MERCOSUR: una evaluación del periodo 2016-2019. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía* (263-292). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Datos del libro: *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*

Diseñadora de cubierta: Brutus Higueta, Marie-Nicole

Diseñadora de interiores: Martínez Hidalgo, Irma

ISBN: 978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: [betan@unam.mx](mailto:betan@unam.mx)

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

**Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

**No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

**Compartir igual:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## 9. MERCOSUR: UNA EVALUACIÓN DEL PERIODO 2016-2019

Julieta Zelicovich

En los años 2015 y 2016, el cambio de coaliciones políticas en los gobiernos de Argentina y Brasil significó el inicio de una nueva etapa para el Mercosur. Para Mauricio Macri, en Argentina, y Michel Temer, en Brasil, el Mercosur debía recuperar su naturaleza comercial y servir como instrumento para incrementar la participación de sus países en el comercio internacional. Dichos planteamientos pusieron en discusión la manera en la que se desarrollarían las negociaciones en el bloque regional, así como cuáles países deberían ser los interlocutores en nuevos acuerdos.

El diagnóstico compartido por ambos gobiernos era que durante el periodo anterior el Mercosur había profundizado su agenda política y social en detrimento de su dimensión comercial; los intercambios intrazona habían disminuido —tanto por causas endógenas como exógenas—; y la agenda externa del bloque se había prácticamente paralizado. Como conclusión del periodo

1995-2015 podría sostenerse que la agenda externa había tenido menores éxitos de lo esperado, con una coordinación interbloque más bien coyuntural y con acuerdos con socios con los cuales el volumen de comercio era bajo.<sup>1</sup> Durante la etapa del “regionalismo abierto” el Mercosur había participado en ambiciosas negociaciones como las del ALCA y las de la Unión Europea, y renegociado sus acuerdos con los países de la ALADI. Luego, en la fase del “regionalismo posliberal” se privilegiaron las conversaciones Sur-Sur, evitando negociaciones con los países desarrollados que restringieran el espacio de políticas.<sup>2</sup> Tanto el gobierno de Macri como el de Temer fueron críticos de este último trayecto del Mercosur, y se propusieron revertirlo.

Así, entre el año 2016 y 2019, los países del Mercosur desarrollaron una agenda de negociaciones comerciales externas amplia y dinámica. Dos de ellas si bien se habían iniciado en la etapa previa, adquirieron nuevos atributos durante el periodo estudiado: las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea, y el diálogo con la Alianza del Pacífico (AP). Otras seis, en cambio, se lanzaron en esta nueva etapa: Canadá, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Nueva Zelanda, Singapur, Corea del Sur y Japón. Asimismo, se retomaron entre 2016 y 2019 las negociaciones con países como Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto, que forman parte de la agenda sur-sur del periodo previo; en tanto que se establecieron diálogos con India y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) para ampliar el acuerdo de preferencias

<sup>1</sup> Julieta Zelicovich, “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del Mercosur (1991-2015)”, en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, núm. 21, julio-diciembre de 2015, pp. 16-26.

<sup>2</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, “El nuevo escenario global”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Los futuros del Mercosur: nuevos rumbos de la integración regional*, Nota técnica del BID 1263, Washington, BID, 2017, p. 40.

comerciales ya existentes. Y de manera bilateral, los países miembros han actualizado sus acuerdos como el Acuerdo de Alcance Parcial (ACE) Chile-Argentina; Chile-Brasil; y Chile Uruguay.

En este trabajo describimos las variaciones que introdujeron estos procesos de negociación. Analizamos cómo a partir de 2016, dada la intensidad de los procesos negociadores, la cantidad de negociaciones en curso, el tipo de socios involucrados y el contenido de las agendas en negociación, tiene lugar el inicio de una nueva etapa en la agenda externa del Mercosur distinta a las experiencias previas. Esta etapa, sostendremos, se caracterizó por *i)* orientarse hacia la búsqueda de acuerdos que actualizaran el acervo normativo del Mercosur adhiriendo a los parámetros del “regionalismo del siglo XXI”; y por *ii)* priorizar la vinculación con países desarrollados antes que con países en desarrollo. El desarrollo de esta agenda externa, más comercial, profunda y compleja, sin embargo, no estuvo acompañado por el fortalecimiento de la capacidad del bloque regional para desarrollarse como actor internacional. Así, una segunda hipótesis presume que, en el desarrollo de su agenda externa en este periodo, Mercosur mantuvo el reconocimiento externo de su capacidad como actor internacional, pero presentó un debilitamiento en la dimensión identitaria asociada a la convergencia política o de intereses, así como un balance mixto en sus atributos institucionales para las negociaciones.

Para el testeo de estas ideas seguimos un diseño de investigación de tipo cualitativo, centrado en el análisis documental, y orientado por dos desarrollos conceptuales: por un lado, por el marco analítico de *actorness* procedente de la literatura de regionalismos;<sup>5</sup> y por otro, por los estudios de tipologías de acuerdos

<sup>5</sup> Eugénia da Conceição-Heldt y Sophie Meunier, “Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance”, en

comerciales regionales.<sup>4</sup> De estos trabajos es que se derivan las tres dimensiones analíticas a partir de las cuales se evalúa la agenda externa del Mercosur y la fortaleza-debilidad de la capacidad del bloque de ser, efectivamente, un actor internacional.

En la siguiente sección se desarrolla la discusión teórica que acompaña el análisis de la agenda externa del Mercosur. En segundo lugar, se describen y analizan los procesos de negociación en curso. Luego de ello, se realiza una evaluación de las capacidades del Mercosur para el desarrollo de su agenda externa desde tres dimensiones: la institucional, la identitaria y la del reconocimiento externo. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

#### LA DIMENSIÓN EXTERNA Y LA CAPACIDAD DE ACCIÓN

Estudiar la agenda de negociaciones externas del Mercosur implica centrar el análisis en la dimensión externa del bloque, y en particular, en la capacidad de los procesos de integración para celebrar negociaciones comerciales externas conjuntas con otros Estados y organismos internacionales. Esta capacidad, denominada *actorness* en la literatura de regionalismos, remite a los atributos que constituyen a un actor en el orden internacional: tanto por sus capacidades materiales y jurídicas, expresadas en la auto-

---

*Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 7, 2014, pp. 961-979; Frank Mattheis y Uwe Wunderlich, "Regional actorness and interregional relations: Asean, the EU and Mercosur", en *Journal of European Integration*, vol. 39, núm. 6, 2017, pp. 723-738.

<sup>4</sup> Andreas Dür, Leonardo Baccini y Manfred Elsig, "The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset", en *The Review of International Organizations*, vol. 9, núm. 3, 2014, pp. 355-375; Andreas Dür y Manfred Elsig, *Trade Cooperation. The purpose, design and effects of preferential trade agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial*, Ginebra, WTO Press, 2011.

mía y autoridad del bloque,<sup>5</sup> como por su reconocimiento externo como actor.<sup>6</sup>

Cabe resaltar que no todos los procesos de integración tienen la potestad de desarrollar su dimensión externa, ni todos hacen ejercicio de ella. La variación responde a la naturaleza del acuerdo en cuestión y su alcance: es distinta la dimensión externa de un acuerdo de libre comercio que de una unión económica. También, a las dinámicas —estáticas o dinámicas— que este acuerdo irá adquiriendo con el paso del tiempo.

La capacidad de desarrollar la dimensión externa deriva de la articulación de tres elementos: el diseño institucional, la convergencia política o de intereses, y el contexto externo. Estos tres conforman las dimensiones centrales del concepto de *actorness*: instituciones, identidad y reconocimiento externo.<sup>7</sup> La primera dimensión, la de las instituciones, remite a las normas formales e informales, reglas y principios que impactan de manera directa en la visibilidad, capacidad y cohesión del bloque para formular una posición en común y representarla en el nivel internacional. La identidad, alude a su cultura institucional, en su componente subjetivo. El reconocimiento externo, por su parte, consiste en la aceptación por parte de otros actores en el sistema internacional.

La dimensión externa, además, tiene el potencial de generar efectos dinámicos: su desarrollo provoca cambios sobre la base material del bloque y los intereses que se planteen los países que lo integran.<sup>8</sup> El ejercicio de la dimensión externa puede conducir a los procesos de integración a adquirir competencias no existentes

<sup>5</sup> Da Conceição-Heldt y Meunier, *op. cit.*

<sup>6</sup> Mattheis y Wunderlich, *op. cit.*

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

<sup>8</sup> Julieta Zelicovich, *Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del Mercosur durante la Ronda de*

previamente. De tal forma, a través de la negociación con terceros se fortalecen los mecanismos de coordinación intrabloque creándose incluso instituciones o procedimientos administrativos nuevos para ello. También se incorporan al proceso de integración temáticas anteriormente no negociadas, pero que son movilizadas por las demandas de la contraparte en el proceso de ejercicio de dicha dimensión externa.

En materia comercial, la dimensión externa de un proceso de integración se plasma en la firma de acuerdos comerciales de integración. Se trata de los tratados que los países (o bloques regionales) establecen con el fin de reducir o eliminar barreras al comercio y generar mecanismos de coordinación de políticas con incidencia sobre el comercio. Los acuerdos comerciales de integración se convirtieron, en la etapa final del siglo XX, en el instrumento principal a partir del cual los países consolidaban sus políticas comerciales en pos de su inserción en la globalización.<sup>9</sup> Para comienzos de 2019 existían en el mundo más de 291 acuerdos comerciales en vigor.

La literatura sobre estos acuerdos ha tendido a utilizar cuatro criterios diferentes para su clasificación y evaluación: por nivel de desarrollo de los países parte del acuerdo; por su alcance geográfico; por la cantidad de actores intervinientes; y por el grado de integración del mercados y los temas incluidos —también llamada profundidad y cobertura.<sup>10</sup> Respecto de este último punto, mientras que la clasificación tradicional propone un fuerte énfasis en el componente arancelario, distinguiendo entre zonas de

---

*Doha*, 2012 (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina).

<sup>9</sup> Richard Baldwin, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Ginebra, World Trade Organization, 2011.

<sup>10</sup> Organización Mundial de Comercio, *op. cit.*

preferencias arancelarias, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión monetaria,<sup>11</sup> nuevas clasificaciones han buscado dar cuenta de nuevos tipos de acuerdos en los que otros componentes resultan relevantes.

La distinción entre acuerdos superficiales y profundos es el punto de partida en todas éstas. Por acuerdos superficiales se entiende a aquellos tratados que se centran en las medidas en frontera “otorgan un trato nacional no discriminatorio a las mercancías y las empresas extranjeras [...] pero no llegan a intervenir en las políticas económicas nacionales más allá de esa prescripción”.<sup>12</sup> Los acuerdos profundos, en cambio, hacen foco en las políticas más allá de la frontera. Están fuertemente emparentados con los procesos de internacionalización y deslocalización de la producción en cadenas globales de valor,<sup>13</sup> y de allí que tienden a incluir normas OMC+, es decir, normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, y normas OMC+, las cuales abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en el citado estudio de la OMC.

Dür, Baccini, y Elsig, autores del proyecto *Design of Trade Agreements* crearon una base de datos que reúne 790 acuerdos con información sobre sus características de diseño, para el periodo 1947-2010. En la misma se destaca un “índice de profundidad”<sup>14</sup> consistente con las definiciones de acuerdos profundos. Este índice clasifica entre uno y siete a los acuerdos comerciales, según cumplan

<sup>11</sup> Balassa, Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, México, Biblioteca Uteha de Economía, 1964.

<sup>12</sup> Organización Mundial de Comercio, *op. cit.*, p. 110.

<sup>13</sup> Richard Baldwin, *op. cit.*; Iain Osgood, “Globalizing the Supply Chain: Firm and Industrial Support for the US Trade Agreements”, en *International Organization*, vol. 72, núm. 2, 2018, pp. 455-484.

<sup>14</sup> Dür, Baccini y Elsig, *op. cit.*

con las siguientes características: eliminación de los aranceles, compromisos sustanciales —que impliquen acciones concretas en las políticas— en comercio de servicios, en inversiones, en normas de contratación pública, en políticas de competencia y en los derechos de propiedad intelectual. Una mayor puntuación implica acuerdos más profundos.

Con estos instrumentos conceptuales y metodológicos, evaluaremos entonces la agenda externa del Mercosur del periodo 2016-2019, y las capacidades y atributos del bloque para gestionar la misma.

#### LA AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

En el periodo 2016-2019, frente a los cambios que en el nivel latinoamericano marcaron el fin del predominio de los gobiernos de izquierda, y en un nivel global una crisis del orden liberal internacional,<sup>15</sup> los gobiernos del bloque regional buscaron revertir las políticas de la década anterior ligadas al denominado regionalismo posliberal.<sup>16</sup> Así, propusieron avanzar en una extensa agenda de negociaciones comerciales internacionales, aun si el contexto resultara adverso para ello. Se trataba, en parte, de “dar una res-

<sup>15</sup> John Kenberry, “The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?”, en *Foreign Affairs*, vol. 95, núm. 3, mayo-junio de 2017, pp. 1-7.

<sup>16</sup> José Sanahuja, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur”, en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramazini Júnior [coords.], “El regionalismo ‘post-liberal’ en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevo desafíos”, en *Anuarios de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

puesta a los nuevos impulsos del proteccionismo, con más integración y compromiso”.<sup>17</sup>

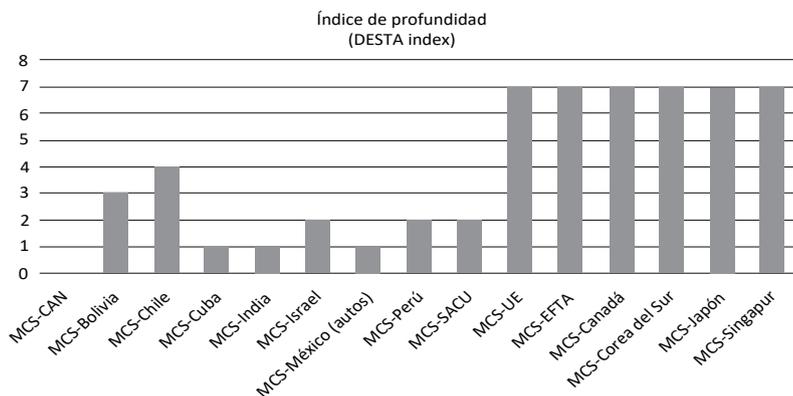
La prioridad de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil con respecto a la agenda externa estaba puesta en el acceso a mercados —expresada en la valoración de la cantidad de acuerdos celebrados y del tipo de socios con los que se negociaba—, y en la armonización de normas que podía alcanzarse a través de la celebración de acuerdos comerciales. Paulatinamente, se fue conformando una “nueva agenda externa” del Mercosur orientada a la firma de acuerdos que actualizaran el acervo normativo del Mercosur y que vincularan al bloque con países desarrollados antes que con países en desarrollo.

De los ocho procesos de negociación desarrollados entre 2016 y 2019, seis presentaban una agenda “profunda” conforme la clasificación de 2014 de Dür, Baccini y Elsig; y se centraban en un 85% en socios considerados países en desarrollo (Gráfica 1). Estos datos contrastan con las características de los acuerdos negociados en las etapas previas, cuyas contrapartes y profundidad había sido menor.

De tal forma, tanto por las contrapartes con las que se negocia, como por el tipo de acuerdos que se propone, se trata de una etapa sustancialmente distinta a la anterior. Muchos de los procesos no inician estrictamente en 2016, pero es efectivamente a partir de este año cuando reciben un impulso político por parte de las presidencias de los Estados miembros para llevar la dimensión externa a un lugar prioritario en la dinámica del bloque regional.

<sup>17</sup> Mercosur, “LII Reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común”, Acta núm. 01/18, Asunción, 2018. En [https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/69203CMC\\_2018\\_ACTA01\\_ANE03\\_ES\\_InformePPTP.pdf](https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/69203CMC_2018_ACTA01_ANE03_ES_InformePPTP.pdf) (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

Gráfica 1. Profundidad de Acuerdos Comerciales Regionales  
—concluidos y con negociaciones en curso—  
del Mercosur a 2019



Fuente: elaboración propia.

El análisis de las actas del Mercosur de este periodo refleja el cambio de agenda y el reimpulso de la acción externa. Mientras que en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur de diciembre 2015, la dimensión externa tiene un lugar secundario, ésta gana centralidad en los comunicados de 2016 (acta extraordinaria del Consejo Mercado Común) y 2017 (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur). De hecho, fue identificado como uno de los objetivos de la Presidencia *pro tempore* de Argentina (PPTA) de 2016 “llevar adelante una ambiciosa agenda de relacionamiento externo, reafirmando la negociación conjunta según el compromiso asumido en el Tratado de Asunción”.<sup>18</sup> Los reportes de las siguientes presidencias *pro tempore* enfatizaron cómo en este periodo “el Merco-

<sup>18</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, “Argentina inicia una nueva presidencia *pro tempore* del Mercosur”. En <https://www.>

sur se ha vuelto un jugador más activo que nunca en el mundo del comercio internacional”.<sup>19</sup>

En ese marco, la negociación con la Unión Europea fue considerada como la negociación principal para Mercosur. Esta centralidad vino dada tanto por la historia de esta negociación (cuyo Acuerdo Marco se remonta a 1995), el potencial impacto del acuerdo, y la relevancia que este socio tiene desde la perspectiva de la estrategia de reconfiguración de los vínculos externos que tanto Brasil como Argentina planteaban desde 2015. Asimismo, dado el contexto internacional, esta negociación resultaba prioritaria puesto que, tanto para la Unión Europea como para el Mercosur, la misma servía como un instrumento para demostrar su apoyo al libre comercio y al comercio basado en reglas, ganando visibilidad en la disputa por la gobernanza global del comercio internacional.<sup>20</sup>

La historia de las negociaciones birregionales reconocía no obstante varios sobresaltos: habían iniciado formalmente en 2000 y luego fueron suspendidas en 2004. Tuvieron un relanzamiento infructuoso en 2010, y un nuevo impulso en 2014 cuando Mercosur presentó una nueva oferta. No obstante, fue en 2016 con la asunción de Temer y Macri, y con una nueva estrategia de negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea, que las negociaciones recibieron el impulso político definitivo.<sup>21</sup> En

---

cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-inicia-una-nueva-presidencia-pro-tempore-del-Mercosur (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

<sup>19</sup> Mercosur, *op. cit.*

<sup>20</sup> Julieta Zelicovich, “Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa”, en *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 3, noviembre de 2018, pp. 692-717.

<sup>21</sup> Julieta Zelicovich, *El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final*, Fundación Carolina, 2019. En <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>.

mayo de 2016, se hizo un nuevo intercambio de ofertas y desde entonces se celebraron 13 reuniones del Comité de Negociaciones Birregional, y varias reuniones intercesiones, mostrando la mayor intensidad de reuniones de la dimensión externa —una dinámica que superó con creces a la de cualquier otra negociación externa del bloque—. En junio de 2019, tras el 39º encuentro del Comité de Negociaciones Birregionales, los negociadores alcanzaron un “acuerdo de principios” sobre el pilar comercial, constituyendo éste un hito en la historia bilateral.<sup>22</sup>

Para alcanzar dicha instancia las negociaciones debieron superar en un periodo relativamente breve de tiempo complejidades estructurales, relativas a los sectores “ultrasensibles” de cada parte, que por 20 años habían impedido la concreción del tratado. Las dificultades radicaban en la composición de las ofertas de bienes que uno y otro bloque reflejaba en sus propuestas de liberalización, las cuales resultaban recíprocamente insatisfactorias vuelta tras vuelta. Para el Mercosur los temas prioritarios eran las mejoras en cuotas del acceso agrícola, mayores plazos en patentes y datos de prueba, requisitos específicos de origen para sectores claves, y el mantenimiento del régimen de *drawback* y admisión temporaria. Para la Unión Europea resultaba prioritario el sector automotor, las indicaciones geográficas, lácteos y otros productos y servicios de transporte marítimo. El acuerdo alcanzado en junio de 2019<sup>25</sup> aún pendiente de revisión y firma al momento de escritura de este capítulo, logró alcanzar una serie de *trade-off* entre estas posiciones, dado el impulso político, las cosmovisiones de cada parte, y

<sup>22</sup> Unión Europea y el Mercosur, “Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur”, en *Acuerdo de principio*, Bruselas, 2019. En [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158249.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf) (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

<sup>25</sup> *Loc. cit.*

el momento de negociación; persisten no obstante dudas sobre su eventual ratificación.<sup>24</sup>

La segunda negociación en jerarquía de prioridad según fue establecido por el Mercosur y fue la desarrollada con la Alianza del Pacífico. Esta negociación no implica un acuerdo de libre comercio en sentido estricto, sino más bien de una ampliación de los mecanismos de cooperación birregional existentes, sobre la idea de una “convergencia en la diversidad”.<sup>25</sup> Fue durante los años 2014 y 2015 cuando se produjeron los primeros acercamientos entre Mercosur y Alianza del Pacífico, inicialmente impulsados por Uruguay y Chile desde cada bloque regional. En ese periodo se sugirió la aceleración de las desgravaciones arancelarias en los acuerdos preexistentes, y el abordaje de reglas de origen y procedimientos de facilitación de comercio. Los gobiernos de Macri y Temer profundizaron la importancia del diálogo birregional. En 2017 se estableció una hoja de ruta y en 2018, en el marco de la primera cumbre oficial entre ambos bloques, se adoptó un plan de acción. En tanto que el comercio birregional era bajo, la convergencia se apoyaba en un ideario compartido.<sup>26</sup>

Con la AP, entonces, se buscó establecer áreas de cooperación, bajo el paraguas de los acuerdos de libre comercio preexistentes entre las partes, dentro del ámbito de la Aladi. Esta negociación enfatiza “instancias de integración pragmáticas y concretas más

<sup>24</sup> María Victoria Álvarez y Julieta Zelicovich, “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 44, junio de 2020, pp. 107-125.

<sup>25</sup> CEPAL, *La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

<sup>26</sup> Zelicovich, “Usos estratégicos de las negociaciones...”.

que propuestas generalistas”.<sup>27</sup> Así, “la “hoja de ruta” establecida en abril de 2017 considera aspectos como acumulación de la norma de origen para la generación de cadenas regionales de valor, adopción de una ventanilla única de comercio exterior en el marco de la cooperación aduanera y la facilitación del comercio. En 2018, se adoptó un “Plan de acción” en el que se incluyeron el abordaje de las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y micro, pequeñas y medianas industrias (MIPyME) facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.<sup>28</sup> En 2019 este plan no tuvo, empero, demasiados progresos, en tanto que el foco se puso en las negociaciones extrarregionales.

El resto de la agenda estuvo dedicada a las negociaciones de reciente lanzamiento con países desarrollados occidentales, tales como las de Canadá y EFTA.

Con Canadá los primeros intercambios diplomáticos para establecer un Área de Libre Comercio iniciaron en 2015, pudiéndose delimitar una base de trabajo para mediados de 2017. Se estableció que el acuerdo en principio no debería excluir ninguna de las cuestiones relevantes de interés de las partes. Debería comprender todos los temas relacionados con comercio de bienes, servicios, inversiones, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, comercio y desarrollo sustentable, medio ambiente, cuestiones laborales, comercio y género, comercio electrónico y

<sup>27</sup> Alejandro Ramos Martínez *et al.*, *Informe Mercosur núm. 22: renovando la integración*, NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1357, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), 2017.

<sup>28</sup> Zelicovich, “Usos estratégicos de las negociaciones...”.

aspectos institucionales de administración del propio acuerdo. Las negociaciones formales se iniciaron en el primer semestre de 2018, planificándose la celebración de cuatro rondas en 2018, y proyectando la finalización del acuerdo en 48 meses. Canadá tiene interés en el sector forestal, industria automotriz, pesca, y algunos bienes industriales como químicos, farmacéuticos, aluminio, Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). Además, hay interés político debido a que en la negociación se incluyeron temas que este país impulsa bajo el título de “agenda comercial progresista”: género, micro-pequeñas y medianas empresas, ambiente y normas laborales.<sup>29</sup> Para el Mercosur, Canadá es un socio relevante dentro del entramado de países desarrollados con el cual define su inserción en el mundo.

La negociación con EFTA comenzó en diciembre 2016, y reconoció cierta interacción estratégica con el reimpulso de las negociaciones Mercosur-Unión Europea. Las discusiones incluyeron una amplia agenda con el comercio de bienes, reglas de origen y cooperación aduanera, facilitación de comercio, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual e indicaciones geográficas, compras públicas, política de competencia, comercio y desarrollo sustentable, medio ambiente y condiciones laborales. En julio de 2018, se concretó primero el intercambio de ofertas de acceso a mercado, y en total en el año se celebraron seis rondas de negociaciones. En agosto de 2019, los negociadores anunciaron haber llegado a un acuerdo, aunque no dieron a cono-

<sup>29</sup> Canadá, “Mercosur trade bloc-Benefits for Canadá”, en *Canada.ca The official website of the Government of Canada*. En <https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/Mercosur/benefits-avantages.aspx?lang=eng> (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).

cer el documento —sujeto aún a la revisión legal y firma de los Ejecutivos.<sup>50</sup>

La región asiática, por su parte, fue cobrando peso en la agenda externa durante los años analizados como contraparte prioritaria.<sup>51</sup> En primer lugar están la negociación para un acuerdo de libre comercio con Corea, y las discusiones con Japón para el establecimiento de otro acuerdo en esta materia. También se incluyen en este eje, el acercamiento con Singapur y con la Asean y la incertidumbre respecto de eventuales negociaciones comerciales con China —dado el no reconocimiento por parte de Paraguay.

Con Corea se había producido un acercamiento en el año 2004, y las negociaciones fueron retomadas a principios de 2017. El 23 de febrero de dicho año se suscribió el documento exploratorio y posteriormente el 2 de marzo en Argentina, a cargo de la presidencia *pro tempore* del bloque, y Corea suscribieron una Declaración Conjunta anunciando la conclusión del Diálogo Exploratorio Mercosur-Corea. En octubre 2018 comenzaron oficialmente las negociaciones. De acuerdo con lo expresado por los representantes de ambas partes, el objetivo establecido ha sido lograr un “acuerdo que sea comercialmente significativo”, conforme allí quedó establecido —aun con lo ambiguo de esta frase. Se incluyen en la negociación disciplinas como comercio de bienes, servicios, compras públicas, inversiones, comercio electrónico, defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fito-

<sup>50</sup> Mercosur, “Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur-EFTA, Acuerdo Comercial”, 2019. En <https://www.Mercosur.int/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-Mercosur-efta/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

<sup>51</sup> Mercosur, “LII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común”, en *Acta núm 02/18*, Montevideo, 2018. En [https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/71283\\_CMC\\_2018\\_ACTA02\\_ANE05\\_ES\\_DI08%20InformePPTU.pdf](https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/71283_CMC_2018_ACTA02_ANE05_ES_DI08%20InformePPTU.pdf) (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

sanitarias, propiedad intelectual, desarrollo sostenible y solución de diferencias; lo que lo vuelve un acuerdo “profundo”, para la tipología de Dür, Baccini y Elsig.

Según las estadísticas del Mercosur, hasta el 2017, las exportaciones del bloque hacia Corea del Sur representaron un 3.9% sobre el total de las exportaciones, mientras que las importaciones tuvieron una participación del 8.6%. De concretarse, sería el primer acuerdo de Mercosur con un socio en la región del pacífico, y de allí su interés estratégico.

Con Japón, los diálogos exploratorios comenzaron en 2015. No obstante, fue en octubre de 2018 cuando iniciaron las negociaciones. La proximidad de las elecciones en Brasil, y a la resistencia de los sectores proteccionistas agricultores de Japón, hicieron que en poco tiempo las negociaciones fueran suspendidas, no existiendo avances durante el periodo estudiado. Mientras que por parte de Mercosur se trata de un interés en afianzar el vínculo en un mercado de alto ingreso per cápita, e importante inversor en la región; para Japón las negociaciones reconocen una respuesta al avance de las negociaciones de la Unión Europea y de Corea en la región.

Con respecto a Singapur, las negociaciones se lanzaron en 2018 con el objetivo de establecer un TLC. Las exportaciones de Mercosur hacia Singapur son 1% del total, y se centran en pocos rubros. Esta negociación constituye la primera que se inicia con un país del sudeste asiático miembro de la Asean. El principal objetivo de Singapur es la reducción de aranceles, mientras que Mercosur busca armonizar normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias para posibilitar el ingreso de productos de la región, principalmente en el sector de alimentos. Debe recordarse que Singapur “es uno de los mercados más abiertos del mundo: 99.8% de las

líneas arancelarias están exentas de impuesto, estando sólo gravadas las bebidas y tabaco”.<sup>32</sup>

El gran ausente en las negociaciones externas hacia la región asiática de Mercosur es China. China ha ido incrementando su presencia en el Cono Sur, y para el 2016 ya era el principal socio comercial para Brasil y para Uruguay, en tanto que ocupaba el tercer lugar como destino de las exportaciones y segundo como origen de las importaciones de Argentina; y el principal mercado de importaciones de Paraguay (aunque este país no registra exportaciones significativas a China). Además, China ya tenía firmados acuerdos de libre comercio en la región, con Perú y Chile. La relación, sin embargo, es compleja. Por un lado, por el efecto disruptivo del ascenso chino sobre la intensidad relativa de los intercambios intrazona, desplazando a socios locales por proveedores chinos.<sup>33</sup> Por otro lado, por el hecho de que Paraguay mantiene relaciones con Taiwán y no con China.<sup>34</sup>

Durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay de 2018 se convocó a una reunión del Mecanismo de diálogo bilateral Mercosur-China, que existía desde 2004 pero se encontraba inactivo. En ese marco, los países ratificaron sus compromisos con “la inte-

<sup>32</sup> Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, “Acceso a mercados: Singapur”, Buenos Aires, 2018. En [http://inai.org.ar/archivos/boletines/Info%20Pa%C3%ADS\\_SINGAPUR%20nov17.pdf](http://inai.org.ar/archivos/boletines/Info%20Pa%C3%ADS_SINGAPUR%20nov17.pdf) (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

<sup>33</sup> Damian Paikin y Federico Dulcich, “El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 6, núm. 12, julio de 2017, pp. 395-414; Francisco Urdinez, Camilo López Burian y Amarcio Jorge de Oliveira, “Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective”, en *New Global Studies*, vol. 10, núm.1, febrero de 2016, pp. 1-24.

<sup>34</sup> Francisco Urdinez, “¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?”, conferencia presentada en el seminario “El Paraguay ante los nuevos (y viejos) paradigmas de la política externa regional”, Asunción, Universidad Nacional de Asunción, 2017.

gración regional y con el sistema multilateral de comercio abierto, inclusivo, transparente, no discriminatorio y basado en reglas” pero no avanzaron hacia ningún tipo de instrumento específico de integración comercial.<sup>55</sup>

En diciembre de 2018, se concretó también la firma del Memorándum de Cooperación Económica y Comercial con la Unión Económica Euroasiática (UEE) creando un mecanismo de diálogo en el marco del cual las partes evalúan formas de profundizar las relaciones comerciales, y suele ser el germen de un futuro acuerdo comercial.<sup>56</sup> Se establece la posibilidad de cooperar “dentro de sus respectivas competencias” en comercio, facilitación del comercio, administración de aduanas, reglamentos técnicos, normativas y procedimientos de evaluación de conformidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, estadísticas de comercio exterior, y otras áreas tales como política macroeconómica, energía, transporte y embarques, y cooperación industrial y agrícola. Otros procesos, como el de Mercosur y el *Closer Economic Relations* (CER) —que comprende a Australia y Nueva Zelanda—, se mantuvieron en “mecanismo de diálogo”, con expectativa de avanzar hacia acuerdos más sólidos, pero sin haberse tomado medidas concretas en ese sentido.

El resto de las negociaciones de la agenda externa del Mercosur derivan de los acuerdos negociados durante la primera década del siglo XXI, caracterizada por el énfasis en los vínculos sur-sur.

De este conjunto sobresale el caso de India, con el cual existe una zona de preferencias arancelarias que las partes buscan ampliar. Con este país Mercosur buscó completar el acuerdo existente con 2 000 líneas arancelarias adicionales, de interés de cada parte. Respecto de la SACU, existe un acuerdo que entró en vigor en 2016.

<sup>55</sup> Mercosur, “LII Reunión Ordinaria del Consejo...”.

<sup>56</sup> Zelicovich, “Juntos, pero no tanto...”.

Entre 2016 y 2019 las reuniones se centraron en el monitoreo de la aplicación de los compromisos de tal acuerdo y en la posibilidad de ampliar las preferencias. Semejante es lo que ha sucedido con Mercosur-Egipto, el cual entró en vigor en 2017. Líbano, Túnez y Marruecos son otros territorios cuyos acuerdos de libre comercio se encuentran en proceso de negociación, y que tuvieron una actividad reducida en el periodo estudiado, dado que el énfasis estuvo puesto en mercados de países desarrollados.

La dimensión externa se muestra así dinámica y diversa en lo que hace a las relaciones económicas internacionales del Mercosur. La negociación de acuerdos de libre comercio “profundos”, especialmente con países desarrollados se consolida como el rasgo distintivo a partir de 2016. La reciente conclusión de las negociaciones con la Unión Europea y con EFTA da muestra de una dimensión externa del Mercosur activa y con capacidad de alcanzar resultados, aun en contextos de alta incertidumbre. Cuáles son los fundamentos, alcances y límites de esta capacidad es lo que se propone analizar en la próxima sección.

## LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL EN EL SIGLO XXI

La agenda de negociaciones externas manifiesta que el Mercosur tiene una activa dimensión externa que sugiere su capacidad para ser un actor internacional. Como hemos establecido, ésta se apoya en tres dimensiones analíticas: el diseño institucional, su identidad y el reconocimiento externo, cada una de las cuales constituye un componente necesario para que el bloque regional se desarrolle de manera sustentable y efectiva como un actor internacional.

Desde la perspectiva del análisis del diseño institucional, es posible señalar cómo el Mercosur, cuyo objetivo era convertirse

en un mercado común, tuvo en los considerandos del Tratado de Asunción a la dimensión externa como una pieza clave para la integración en curso. Allí, el Mercosur fue entendido por los países miembros como un mecanismo para su inserción internacional. En función de ello, desde el Tratado de Asunción se dispusieron acciones como la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales o internacionales.

No obstante, fue con la constitución de la unión aduanera (imperfecta), y las obligaciones derivadas del Protocolo de Ouro Preto (1994) que el Mercosur pudo considerarse en términos jurídicos e institucionales un actor internacional para las negociaciones comerciales internacionales.<sup>57</sup> Este acuerdo incorporó el arancel externo común, generando una vinculación necesaria entre los países para la firma de acuerdos comerciales con terceros que implicasen compromisos sobre el arancel. Además, concretó una estructura jurídica que luego le permitiría al Mercosur negociar como bloque, estableciendo además que sería función del Consejo del Mercado Común ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur.

A la par de estos cambios, fueron creados mecanismos institucionales para mejorar la coordinación intrabloque. El diseño institucional pretendió ser no sólo una fuente de autoridad para el accionar externo, sino también un recurso para agregar las posiciones entre los países y desarrollar la agenda externa. Se incorporó dentro del Grupo Mercado Común, el Grupo *Ad Hoc* de Relacionamiento Externo, lo cual permitió profundizar las instancias de debate para el funcionamiento conjunto en el nivel de

<sup>57</sup> Vicente Guillermo Arnaud, *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1996.

los equipos técnicos de cada uno de los países miembros. Además, en 1996 un mayor afianzamiento de las instancias de coordinación se dio a partir de la decisión del Consejo del Mercado Común de Cooperación en los Foros Internacionales (DEC/CMC/13/96). Luego en 1998 fue creado el Foro de Consulta y Concertación Política. De esta forma, el bloque mantuvo su carácter intergubernamental, pero se dotó de instituciones que contribuían a generar un accionar común específico.

No obstante, el proceso no estuvo ajeno a tensiones, y ello llevó a que, tras la crisis de fines de la década de 1990, se aprobara la decisión 32/00. En ésta los países miembros confirmaron su compromiso para negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países y no firmar nuevos acuerdos preferenciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que no hubieran sido negociados por el Mercosur.<sup>38</sup> Esta decisión era el complemento necesario, instrumentado a través de un nuevo compromiso jurídico internacional, del vínculo que el arancel externo común establecía de hecho a la hora de negociar preferencias arancelarias con otras regiones.

En los años posteriores, se profundizó el diseño institucional relativo al accionar externo del bloque. Destacamos la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur; también la incorporación del Grupo *Ad Hoc* de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio y del Sistema General de Preferencias Comerciales, el cual concentraría los esfuerzos de coordinación de cara a las negociaciones de la Ronda de Doha. Finalmente, en 2010, se da la incorporación de la figura del Alto Representante General del

<sup>38</sup> Zelicovich, “Los procesos de integración...”.

Mercosur, con atribuciones para representar al bloque, por mandato expreso del CMC y en coordinación con los órganos correspondientes de la estructura institucional del Mercosur. Esta estructura institucional, no obstante, fue simultánea a —y, a veces, suplantada por— las dinámicas políticas *ad-hoc* de los países miembros en sus relaciones externas. La presidencia *pro tempore* siempre tuvo un relativo margen de maniobra para expresar sus preferencias respecto de este tipo de orientaciones.

Al asumir los gobiernos de Macri y Temer compartían el diagnóstico respecto de que existía una suerte de “sobrecarga institucional” en el Mercosur, que afectaba incluso su dimensión externa. Ello incentivó un proceso de revisión que condujo a que el 31 de enero de 2017 cesara en sus funciones el Alto Representante General del Mercosur. Previo a esto, en el segundo semestre de 2016, cuando Mercosur funcionó durante algunos meses sin una presidencia *pro tempore* en el marco del proceso de suspensión de Venezuela, la coordinación de las negociaciones externas había sido dividida de acuerdo con el siguiente esquema: Argentina: República de Corea y EFTA; Brasil: Canadá, India y SACU; Paraguay: Alianza del Pacífico; y Uruguay: Unión Europea.<sup>59</sup>

En este contexto, aduciendo los escasos resultados acumulados hasta entonces en los procesos de negociación, y dada la cosmovisión de los gobiernos asumidos en 2015-2016, se retomó un debate que había sido planteado en varias ocasiones a lo largo de la historia del bloque regional, respecto de la efectividad del marco institucional existente para las relaciones exteriores y la posibilidad de “flexibilizar” las reglas para que los países pudiesen negociar por separado. La “flexibilización del Mercosur” apun-

<sup>59</sup> Ramos, *op. cit.*

taba a la ruptura del arancel externo común y de la obligación establecida en la resolución 32/00, mencionada supra, que insta a las partes a celebrar acuerdos comerciales como un bloque. En los hechos, ello implicaría la transformación de la unión aduanera en una zona de libre comercio, o bien la adopción de ciertas prácticas de múltiples velocidades (como las que se usaron en las negociaciones Mercosur-CAN). A lo largo de los años, ésta fue una discusión que se produjo mayormente por fuera de los marcos institucionales del Mercosur, y estuvo marcada por el ritmo de la agenda política e intereses coyunturales en los cuatro países fundadores.

En el periodo analizado, el tema surgió en 2016, de parte de Brasil frente a los obstáculos en la negociación con la Unión Europea; meses más tarde, Argentina también sugirió una flexibilización al explorar un acercamiento con Estados Unidos; Uruguay en numerosas oportunidades había intentado presionar sobre esta flexibilización, primero por su vinculación con Estados Unidos, y luego debido a su interés de negociar con China. En 2019, el debate por la flexibilización se reorientó y pasó de la eliminación del arancel externo común hacia una revisión integral del Arancel Externo Común, con miras a la reducción de su cuantía y la evaluación de las listas de excepciones de cada miembro; también hizo alusión a la reducción del andamiaje institucional; así como a una reforma del mecanismo de entrada en vigor de los acuerdos comerciales internacionales, según la cual los compromisos internacionales podrían tener una entrada en vigor anticipada bilateral y no necesariamente regional. Ello ubicaría al grupo regional en un esquema suave de unión aduanera.

De esta forma, desde una perspectiva institucional se observa que, si bien existen instituciones y mecanismos de procedimiento

que le dan entidad al bloque para su dimensión externa y para facilitar la coordinación entre los miembros, hay una baja institucionalización y el proceso negociador está sujeto a las dinámicas de cada Presidencia *pro tempore*. Por su parte la recurrencia del debate de la flexibilización contribuye a debilitar el marco institucional de la dimensión externa.

La segunda dimensión analítica remite a la identificación del Mercosur como bloque y a la vocación de los países miembros de efectivamente coordinar sus relaciones económicas externas. Si hasta ahora habíamos centrado el análisis desde una perspectiva jurídico-institucional, a partir de esta dimensión se incorpora un elemento político y material. La identificación subjetiva del Mercosur por parte de los países miembros se construyó a lo largo de un ciclo histórico extenso, con base en un espacio compartido que, no obstante, mantuvo un fuerte componente intergubernamental. Debido a éste es consecuente que existan variaciones conforme cambien las orientaciones políticas de los gobiernos de los cuatro países miembros.<sup>40</sup>

En el periodo 2016-2019, el cambio en los gobiernos de Argentina y de Brasil dio lugar a una nueva base de convergencias en torno a las cuales constituir el Mercosur. Su importancia como mecanismo conjunto para la inserción internacional de los países, y la puesta en valor del componente comercial fueron los ejes destacados de las percepciones y proyectos sobre el Mercosur en las administraciones Macri y Temer. Durante la Cumbre Presidencial en Mendoza (Argentina) de julio de 2017 los presidentes plantearon como desafío común el fortalecimiento del intercam-

<sup>40</sup> Mónica Hirst, “La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología”, en *Estudios Avanzados*, vol. 10, núm. 27, mayo-agosto de 1996, pp. 217-250; Mercedes Botto, “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”, en *Estado y Comunidades*, vol. 2, núm. 5, julio de 2017, pp. 155-176.

bio intrazona y el perfeccionamiento de la unión aduanera para mejorar el posicionamiento competitivo global, así como la consolidación de la inserción global.

También, en la dimensión política, la suspensión de Venezuela del bloque contribuyó a consolidar una visión “tradicional” entre los miembros fundadores. Como anticipamos, esta suspensión tuvo lugar a partir del segundo semestre de 2016, cuando tras la Presidencia *pro tempore* uruguaya correspondía a Caracas asumir, Argentina, Paraguay y Brasil se negaron a que este país ejerciera la conducción del Mercosur aduciendo el incumplimiento del Protocolo de Adhesión. Posteriormente, en 2017 se activaría el Protocolo de Ushuaia contra Venezuela, profundizándose la suspensión. Tras estos hechos, fue más acentuada la visión de la región y de la vinculación al mundo a partir de un recorte acotado a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Pero la llegada de Jair Bolsonaro al gobierno de Brasil generó cierta incertidumbre sobre dicha sintonía de intereses entre los Estados miembros fundadores. Durante su campaña y primeras semanas de gobierno, Bolsonaro se distanció del proceso de integración regional. Paulo Guedes, su ministro de Economía, había declarado que “el Mercosur no es una prioridad para Brasil” y expresó una preferencia por una inserción comercial de Brasil más diversificada.<sup>41</sup> Después de la vista del presidente Macri a Brasil en enero de 2019, y la correspondiente de Bolsonaro a Argentina en junio de dicho año, esta posición se suavizó cuando ambos mandatarios encontraron puntos en común, especialmente en la

<sup>41</sup> Infobae, “El futuro ministro de Economía de Brasil dijo que el Mercosur no es una prioridad para el gobierno de Bolsonaro”, en *Infobae*, 29 de octubre, 2018. En <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/10/29/el-futuro-ministro-de-economia-de-brasil-dijo-que-uno-de-los-objetivos-del-gobierno-sera-avanzar-en-una-reforma-previsional/> (fecha de consulta: 18 de febrero, 2020).

agenda política de oposición al gobierno de Nicolás Maduro. Sin embargo, a pesar de esa coincidencia política frente a Venezuela, el gobierno de Bolsonaro continuó impulsando las distintas opciones de revisión y de flexibilización del bloque.

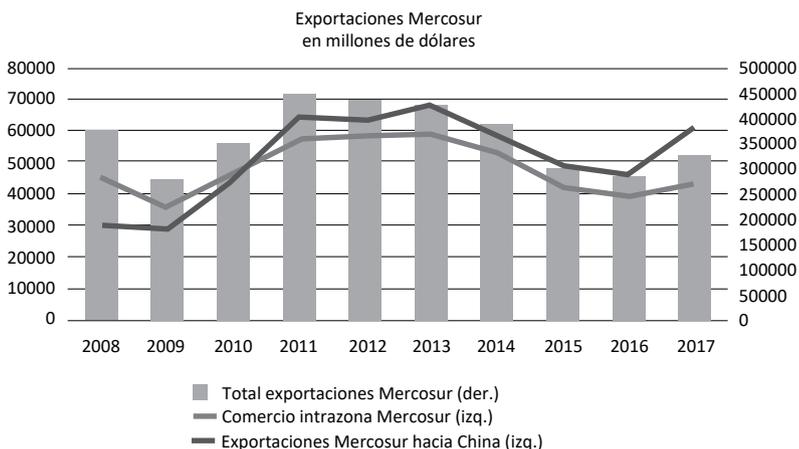
Otro factor que incidió de manera negativa en la configuración identitaria regional, fue el debilitamiento de las relaciones comerciales intrazona. En ello se conjugaron elementos coyunturales, como la contracción de las economías de la región, con elementos estructurales, tal como la creciente presencia de China en los mercados locales.<sup>42</sup> Como puede apreciarse en la Gráfica 2, el comercio intrazona se mantuvo en un 12% promedio del total de exportaciones del bloque, con una curva descendente en consonancia con la crisis de Brasil y el mencionado ascenso de China. Asimismo, ha sido un elemento detractor de la configuración identitaria la incapacidad de consolidar el estado de unión aduanera, y la proliferación de excepciones al arancel externo común. Si se comparan los aranceles aplicados de Argentina y Brasil, puede observarse que estos difieren en 44 de 97 capítulos arancelarios; aunque también es menester decir que esas diferencias —considerando los promedios intracapítulos— no superan los 2.2 puntos porcentuales en relación con el socio regional.

Para Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Ríos<sup>45</sup> en la conformación identitaria del Mercosur como actor externo hay dos limitaciones que surgen de la estructura productiva centrada en productos agroindustriales y de la existencia de protecciones elevadas. La primera, porque colisiona con lo que es el núcleo duro del proteccionismo en la mayoría de las economías de tamaño relevante. La segunda, por la preferencia por mantener espacios para la

<sup>42</sup> Paikin y Dulcich, *op. cit.*

<sup>45</sup> Da Motta y Polónia, *op. cit.*

Gráfica 2. Exportaciones Mercosur



Fuente: WTO statistics.

adopción de políticas industriales autónomas por parte de los dos socios. Así sostienen que “la modesta participación del bloque en los acuerdos preferenciales de comercio no es sólo resultado de la orientación política de los países miembros, sino que refleja características estructurales que no facilitan su agenda negociadora”.<sup>44</sup>

La evaluación de la identidad como dimensión analítica del *actorness* del Mercosur termina presentando en esta etapa un balance mixto: por un lado, elementos históricos que contribuyen a un relato común, y convergencias ideológicas que tienden a facilitar la coordinación entre los miembros; por otro, fuerzas centrípetas que actúan de manera negativa sobre la cohesión del bloque, tales como el incremento de los flujos de comercio extrazona a expensas

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 50.

de la intensidad de comercio regional, o las negociaciones bilaterales con terceros territorios.

El análisis de la condición de actor del Mercosur se complementa con la dimensión del reconocimiento externo. A diferencia de las otras dos dimensiones, donde hay una variación en el tiempo, en la coyuntura 2016-2019 el reconocimiento externo del bloque no presenta matices. El Mercosur ya era desde la década de 1990, cuando celebró los primeros acuerdos comerciales, un actor internacional reconocido; y en los años recientes no varió su modo de interacción con otros actores del sistema internacional. La creciente agenda externa del Mercosur da cuenta cómo, aun en un contexto de alta incertidumbre por la crisis de la globalización y del orden liberal,<sup>45</sup> el Mercosur es para terceros una contraparte atractiva para desarrollar nuevas agendas de negociación. Quizá la referencia más relevante para el relacionamiento externo sea la de las negociaciones con Europa, puesto que ésta explícitamente plantea la lógica de un acuerdo “birregional”. Así, es posible afirmar que el reconocimiento externo se mantiene como un pilar para la dimensión externa y *actorness* del Mercosur.

## CONCLUSIÓN

El recorrido realizado a lo largo del capítulo permite apreciar que, efectivamente, el Mercosur se encuentra cursando una nueva etapa en lo que hace a su dimensión externa. Tanto los socios con los que elige negociar, como el tipo de acuerdos a los que le da cauce

<sup>45</sup> José Antonio Sanahuja, “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en Andrés Serbin, *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires, Ediciones CRIES, 2018.

se diferencian de manera cuantitativa y cualitativa de los de las etapas previas.

La centralidad de la negociación con la Unión Europea marca la cadencia y orientación del periodo; aunque junto a ésta se van desarrollando negociaciones menores que contribuyen al fortalecimiento de la dimensión externa. Se identifica asimismo una interacción estratégica entre muchas de estas negociaciones y las de la Unión Europea (casos como EFTA, o Japón), donde el avance en una dinamiza el de la otra. El regionalismo del siglo XXI, con dispositivos para la integración profunda, explican la mayor parte de los nuevos procesos en curso. Los acuerdos alcanzados ponen al Mercosur como una plataforma para la inserción económica-comercial de los miembros, apoyada en la negociación conjunta.

Mientras el avance de la agenda externa fortalece el *actorness* del bloque, otros aspectos como el debate por la flexibilización, claramente lo erosionan. Se confirma la segunda hipótesis según la cual el Mercosur en esta etapa mantiene el reconocimiento externo, pero muestra balances mixtos tanto en la dimensión de la “identidad”, como en sus atributos institucionales para las negociaciones; generando dudas sobre la sustentabilidad de la agenda externa.

Si bien estos aspectos del *actorness* del Mercosur no parecen haber sido un obstáculo para que los países puedan culminar negociaciones en curso, ello no implica que la cohesión se mantenga en los procesos de ratificación. En este sentido, dado el carácter intergubernamental y altamente presidencialista del proceso de integración, la afinidad política entre los países miembros resulta fundamental. En el contexto de crisis de globalización apostar a una inserción conjunta de los países de la región sigue pareciendo la mejor opción; y para ello es necesario que ésta sea sustentable.