

Tensiones en torno al rumbo del Mercosur en el contexto del Covid-19

Marco De Benedictis

Resumen

El Mercosur ha atravesado diferentes modelos de integración, entre la integración abierta y la autónoma. Estos momentos estaban definidos por las políticas de los dos países más grandes del bloque, Argentina y Brasil. Esta situación se alteró a fines de 2019 con la elección de Alberto Fernández como presidente argentino, y sus notorias diferencias con Bolsonaro, presidente de Brasil. La pandemia del virus Covid-19 afectó de manera contundente la economía internacional y genera un nuevo marco para las negociaciones comerciales del bloque. El presente artículo propone indagar las diferentes posturas que generan tensiones en cuanto al rumbo del bloque y sus vínculos comerciales.

Palabras claves: Mercosur, integración regional, Covid-19, negociaciones comerciales.

Abstract

Mercosur has gone through different integration models, between open and autonomous integration. These moments were defined by the policies of the two largest countries in the bloc, Argentina and Brazil. This situation was altered at the end of 2019 with the election of Alberto Fernández as Argentine president, and his notorious differences with Bolsonaro, president of Brazil. The Covid-19 virus pandemic strongly affected the international economy and generated a new framework for the bloc's trade negotiations. This article proposes to investigate the different positions that generate tensions regarding the direction of the bloc and its commercial ties.

Key words: Mercosur, regional integration, Covid-19, trade negotiations.

INTRODUCCIÓN

Las tres décadas de vida del Mercado Común del Sur (Mercosur) estuvieron marcadas por diferentes momentos, que se vieron condicionados principalmente por las orientaciones de las políticas exteriores de los dos países más grandes del grupo: Argentina y Brasil. En estos diferentes momentos se dio la particularidad de que ambos tenían, a grandes rasgos, miradas semejantes del mundo y de cómo debía desarrollarse la integración regional. Se destaca una etapa bajo la órbita del regionalismo abierto en sus comienzos, una segunda etapa con intenciones autonomistas y en los últimos años recobrando su posicionamiento más cercano a la primera.

El contexto actual del bloque plantea una serie de tensiones que es necesario desentrañar. El recambio presidencial en la República Argentina es el primer dato para tener en cuenta. Con la llegada al poder de Alberto Fernández, y las acusaciones recíprocas con su par brasileño Jair Bolsonaro, es la primera

vez desde la creación del bloque que los presidentes de los dos países más grandes presentan expresiones marcadamente diferentes sobre el modelo de integración a seguir. Una muestra clara de esto es el cortocircuito en torno a las negociaciones sobre acuerdos de libre comercio del bloque con terceros países. Esto, que podría pensarse como una diferencia sobre el modelo de integración a seguir, se vio trastocado por la pandemia del virus Covid-19, que afectó de manera contundente la economía internacional. La irrupción del coronavirus genera un nuevo marco para las negociaciones que se estaban desarrollando.

El presente artículo propone indagar las diferentes posturas que generan tensiones en cuanto al rumbo del bloque en este contexto afectado por las consecuencias de la pandemia en los vínculos comerciales del Mercosur. Estas tensiones se dan tanto entre los gobiernos de los Estados (como la ya mencionada entre Fernández y Bolsonaro), pero así también en diferentes sectores económicos. Estas tensiones se centran en la posibilidad de profundizar el modelo de integración abierta, predominante durante los últimos años, o retomar una postura más cercana a la autonomista.

INTEGRACIÓN REGIONAL: DOS MODELOS EN PUGNA

La integración regional se reconoce como un proceso progresivo de articulación de políticas públicas de diferentes actores que buscan crear espacios de cooperación abarcando diversas áreas de su interés (Bernal Meza, 2018). De esta manera, emergen bloques e instituciones como parte de estos procesos, los cuales hay que observar como cristalizaciones de una relación de poder, que se construye en un territorio determinado (Merino, 2017). Dentro de los mismos, se reconocen disputas entre proyectos políticos estratégicos, los cuales definen diferentes territorialidades y modelos de integración. Russell y Tokatlian (2013) señalan que los países de América Latina cuentan con dos grandes estrategias, dos “lógicas”, a la hora de buscar concretar sus objetivos en sus políticas exteriores.

La primera de estas la denominan “lógica de la autonomía”, destacándose como la más practicada en la región. El imperativo del desarrollo económico, la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores, la restricción del poder de las grandes potencias, entre otros, sobresalen entre sus objetivos más relevantes. Uno de los medios para llevar a cabo estos fines es la apuesta por el regionalismo. En contrapartida, la “lógica de la aquiescencia” se caracteriza por consentir y asimilar la condición subordinada de América Latina con respecto a la principal potencia del sistema internacional: Estados Unidos. Lo que se busca en esta lógica es lograr su apoyo, intentando obtener beneficios materiales o simbólicos, construyendo un marco de convivencia estable, contando con su protección. En este sentido, se plantea el acoplamiento con los intereses estadounidenses.

Si bien son dos lógicas de acción con grandes diferencias, ambas tienen en común que se fundan en la condición subordinada en el sistema internacional que presenta la región. Vale destacar que las políticas desarrolladas por ambas lógicas tienen diferentes implicaciones distributivas, beneficiando a algunos grupos e imponiendo costes sobre otros. Al mismo tiempo, cada lógica se ve reflejada, en la práctica, con dos modelos diferentes de comprender los procesos de integración regional.

La “lógica de la aquiescencia” está ligada a lo que se denomina como regionalismo abierto o liberal. En esta perspectiva se plantea como aspectos fundamentales de los procesos de integración regional el intercambio comercial, la búsqueda de beneficios económicos y el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Las fuerzas del mercado son consideradas como ordenadoras del orden social y del propio proceso de integración, aceptando así el lugar periférico asignado a la región en el orden mundial establecido. Así, la función de la integración para alterar la estructura productiva y el desarrollo tecnológico quedan en un segundo plano. Se plantea como estrategia fundamental la generación de áreas de libre comercio, con esquemas de integración no burocratizados y flexibles, buscando eliminar trabas y barreras arancelarias (Botto, 2019). De esta manera, este tipo de regionalismo plantea una mayor cercanía geopolítica a Occidente en general, y Estados Unidos en particular. Se puede destacar como

un ejemplo claro de esto a la Alianza del Pacífico (AP), creada en 2011 por Colombia, Chile, Perú y México, bajo las premisas de la libertad de comercio, la atracción de inversiones extranjeras, los acuerdos de libre comercio y la explotación de ventajas comparativas (centradas en sus recursos naturales).

Por el contrario, la “lógica de la autonomía” se emparenta con el regionalismo autónomo o desarrollista. En él, el hincapié está puesto en la importancia de la integración para el cambio de la estructura económica y la industrialización, la construcción de cadenas regionales de valor y el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad. Se cuestiona el papel de periferia en el orden mundial, buscando establecer estrategias de desarrollo endógeno para posicionar a la región como bloque de poder en un escenario internacional. Esto quiere decir que propone la construcción de un espacio regional con relativa autonomía para poder desarrollar un capitalismo nacional con valor agregado local, con un marcado protagonismo de los sectores productivos industriales. En el siglo XXI, además, se agrega la preocupación por las condiciones sociales y una mayor apertura al mercado mundial, por lo que Merino (2017) denomina esta tendencia como “regionalismo neodesarrollista”.

Como lo plantean Perrota y Porcelli (2016), la integración regional es un proceso en permanente construcción. De esta forma, los diferentes momentos históricos pueden generar transformaciones en las funciones que cada proceso desempeña. Las instancias de integración regional están marcadas además por condicionantes sistémicos, geopolíticos y de economía política (Pose y Bizzozero, 2019). El Mercosur es un claro ejemplo de esto, por los cambios que ha vivido en sus casi tres décadas de existencia.

LOS VAIVENES DEL MERCOSUR

Tal como se ha destacado previamente, el Mercosur ha atravesado distintos momentos en cuanto a su modelo de integración. Los dos países más grandes del grupo, Argentina y Brasil, configuraron mediante sus políticas exteriores los ejes sobre los que se sustentó cada etapa del bloque. En estos diferentes momentos, sus miradas del mundo y de cómo debía desarrollarse la integración regional eran semejantes.

EL PASO PREVIO

La recuperación de la democracia como sistema político de gobierno en los dos países más grandes de América del Sur marcó un contexto propicio para comenzar a tejer una asociación estratégica entre ambos. A mediados de la década de 1980, las hipótesis de conflicto se encontraban prácticamente desterradas. Esto favoreció la firma de la Declaración de Foz do Iguazú entre los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, en noviembre del año 1985. Un año más tarde, se concretó también el Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB). Estos acuerdos sentaron las bases que sirvieron, años más adelante, para la constitución formal del Mercosur.

Al momento de la firma de la Declaración de Foz do Iguazú, se pensó en un modelo de integración que tendiera hacia la creación paulatina de un mercado común, que contribuyese al desarrollo interno de los países, ampliando los márgenes de autonomía en el contexto internacional (Granato, 2020). Es decir, los objetivos se emparentaban directamente con la visión de la política exterior y del proceso de integración regional autónomo.

FUNDACIÓN DEL BLOQUE CON ORIENTACIÓN ABIERTA

No obstante lo destacado previamente, a comienzos de la década siguiente se dio un giro en este incipiente proceso de integración. En marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, hecho que se reconoce como la fundación oficial del Mercosur, incorporando a Paraguay y Uruguay, además de los

ya mencionados Argentina y Brasil. El contexto global era diferente al que se encontraba años antes. El fin de la Guerra Fría, la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica internacional y la efervescencia del neoliberalismo como paradigma económico marcaron esos años. Esto generó que el lineamiento de integración virara del modelo autónomo hacia uno de tinte abierto. Allí, como señala Merino (2018), se pensó al Mercosur como área de libre comercio en el capitalismo transnacional.

El bloque se consolidó como una unión aduanera imperfecta¹, resguardando sectores estratégicos en los que los grupos económicos locales tenían fuerte presencia. Se estableció la liberalización intrazona y la necesidad de negociar un arancel externo común. La construcción y diseño de este arancel estuvo marcado por la fuerte predominancia de Brasil, ya que terminó replicando su nomenclador, protegiendo a sectores sensibles de su sector industrial (Botto, 2019). En este sentido, la marcha global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones se vieron condicionadas desde su origen por “la evolución económica de Brasil, así como sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque” (Vadell et al., 2020: p. 1059). Para mencionar un ejemplo, la industria automotriz contó, desde ese momento, con un régimen especial del 35%. Lo que se buscaba en este contexto era potencializar las ventajas comparativas de los países del bloque, siendo el Mercosur la plataforma a partir de la cual éstos se insertarían en el orden económico neoliberal de fin de siglo pasado, fundamentalmente como proveedor de materias primas.

Además, se iniciaron negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio con terceros Estados o bloques. Los dos ejemplos más claros fueron, por un lado, el inicio de las conversaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, por el otro, a fines de siglo las primeras tratativas con la Unión Europea, intentando fortalecer una orientación atlántica a la inserción internacional del bloque. Incluso vale destacar que, desde Argentina, bajo la presidencia de Carlos Menem, se consideraba al Mercosur como una vía hacia la conformación del ALCA. Una muestra de esto fue que el “desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central del proceso de integración, sustituyendo la dinámica de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración interindustrial de la etapa anterior” (Granato, 2016: 385).

Los primeros años del bloque mostraron un aumento significativo del comercio entre los países miembro, fundamentado en la eliminación de las barreras arancelarias preexistentes. Brasil pudo consolidar su sector manufacturero, mientras que los otros tres países del bloque sufrieron la desindustrialización y la concentración económica en varios sectores productivos, profundizando las ya existentes asimetrías productivas entre los países.

MERCOSUR SOCIAL Y PRODUCTIVO

Un nuevo giro se dio en la política del Mercosur a comienzos del siglo XXI. Los dos países más grandes del bloque vivieron cambios en su política doméstica que tuvieron su respectiva repercusión a nivel regional. En Brasil en el año 2003 asumió la presidencia el ex dirigente sindical metalúrgico y líder del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio “Lula” da Silva, quien tuvo una política activa para posicionar a su país como una potencia regional, con proyección global también. Unos meses más tarde, en la República Argentina comenzó un nuevo ciclo político a partir de la presidencia del santacruceño Néstor Kirchner, quien accedió al gobierno luego de la crisis económica, social y política de los años 2001 y 2002. A partir de entonces se buscó reorientar el desarrollo del país hacia un modelo de reindustrialización, recuperando la idea de un Estado con una mayor intervención en la economía que en las décadas anteriores (Botto, 2019).

¹ Sobre la definición del Mercosur como “unión aduanera imperfecta” se retoma lo planteado por Bogado Bordazar y Bono (2019), quienes señalan que, de acuerdo a la teoría sobre los grados de integración económica, la unión aduanera implica un nivel inferior al del mercado común. La calificación de “imperfecta” deviene que el proceso de integración ha alcanzado algunos de los componentes que la integran, tales como el Arancel Externo Común, pero no todos. (P. 9).

La llegada al poder de ambos gobiernos populares, críticos al neoliberalismo, significó una nueva etapa en el esquema de integración. El modelo de integración abierta, con su énfasis puesto en aspectos comerciales, fue dejado de lado para centrar el proceso de integración bajo la órbita política. Como señalan los ya citados Perrotta y Porcelli (2016) “los Estados asumieron la conducción del proceso, entendiendo a la integración regional como una política pública para promover desarrollo integral y habilitar espacios y canales de participación y representación ciudadana” (p. 60). De esta manera, se buscó fortalecer el bloque buscando mayores márgenes para la promoción de las propias políticas de desarrollo (Vázquez, 2017). Se tomaron decisiones destinadas a mejorar la coordinación e integración productiva, fundamentalmente a través de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), consideradas como las principales fuentes de trabajo y sostenedoras del mercado. Esta manera de concebir la integración está directamente ligada al regionalismo autónomo o desarrollista destacado previamente en el presente texto. La creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) fue una muestra concreta de una institución supranacional que fue pensada para afrontar las desigualdades en las estructuras productivas de los países miembros del bloque. No obstante esto, los resultados concretos de las intenciones por profundizar el bloque no fueron los esperados, más allá de la convergencia política e ideológica de los Jefes de Estado. Los desequilibrios comerciales entre Brasil y Argentina, el creciente déficit comercial del segundo con respecto al primero y algunas respuestas unilaterales por parte de Argentina generaron conflictos comerciales bilaterales, evidenciando el carácter comercial e intergubernamentalista del bloque (Vadell et al., 2020).

Una diferencia marcada con el modelo de integración implementado en los primeros diez años del bloque fue su vinculación con el exterior del bloque. Las negociaciones para conformar zonas de libre comercio con la Unión Europea se vieron interrumpidas. Además, el proyecto del ALCA, promulgado por Estados Unidos, se rechazó en la IV Cumbre de las Américas desarrollada en la ciudad argentina de Mar del Plata en el año 2005. Para lograr esto fueron claves las posturas críticas que mantuvieron los presidentes Kirchner, Lula da Silva y Tabaré Vázquez, de Argentina, Brasil y Uruguay respectivamente. Uno de los argumentos principales fue el impacto negativo que este proyecto tendría para los sectores industriales de los países del bloque.

Por otra parte, se consolidaron los vínculos con los países del sur global, principalmente los latinoamericanos. Las diferentes iniciativas de integración regional tuvieron objetivos en común, donde se buscaba priorizar la cooperación política entre los gobiernos y fortalecer el poder de negociación de América Latina en el escenario global (Van Klaveren, 2018). En este sentido, el Mercosur comenzó a articular acciones con el proyecto de integración social-popular del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), además de avanzar en la acción conjunta con el resto de los Estados de la región mediante la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que aglutinaba a todos los Estados del subcontinente suramericano y abordaba un gran abanico de temáticas, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), formado por todos los países del continente americano menos Estados Unidos y Canadá.

Otro aspecto para tener en cuenta al interior del bloque fue su ampliación. El 4 de julio de 2006 se firmó en Caracas el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. Luego de varios años de rechazarse su incorporación debido a no aprobarse en todos los parlamentos del bloque, el año 2012 ofreció el contexto para que esto sucediera. El hecho fundamental que permitió esto fue el golpe parlamentario que significó la destitución de Fernando Lugo como presidente de Paraguay. La interrupción del orden democrático fue el argumento que tuvieron los otros países del bloque para suspenderlo temporáneamente, invocando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Sin el país guaraní, la aprobación de la incorporación de Venezuela fue inmediata. Se buscaba aprovechar los grandes recursos energéticos venezolanos (necesarios para las pretensiones industrialistas de los dos países más grandes), además de la reconocida afinidad política, y hasta personal, entre los principales dirigentes de Argentina y Brasil con el presidente Hugo Chávez. Esta situación se revertiría años más tarde, como se destacará en el próximo apartado.

En ese mismo contexto surge en la región otro proceso de integración que marcó un fuerte contrapeso

a la dinámica que venían desarrollando los bloques como Mercosur, UNASUR o CELAC. Tras firmar su conformación en 2011, la Alianza del Pacífico (AP) entró en vigor al año siguiente. Sus integrantes (Chile, Perú, Colombia y México) pregonaron los pilares del regionalismo abierto. Sus acciones buscaron fortalecer una mayor cercanía geopolítica con Occidente, particularmente con Estados Unidos, mejorar los intercambios comerciales (mediante la firma de acuerdos de libre comercio), atraer inversiones extranjeras, aprovechar la explotación de ventajas comparativas (recursos naturales y servicios) e integrarse en el capitalismo global del siglo XXI (buscando conformarse como eslabón regional del denominado Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, TPP, elaborado por Estados Unidos bajo la administración Obama, con el objetivo de controlar el comercio en la zona de influencia china).

El proyecto de integración de tinte autonomista que dominaba en este contexto al Mercosur empezó a mostrar debilidades. Las economías de los países del bloque, como fue el caso argentino, sufrían problemas en la balanza de pagos y tensiones distributivas que se manifestaban en una creciente inflación y problemas en su competitividad por su estructura capitalista periférica (Merino, 2018). No fueron capaces estos gobiernos de superar la inserción subalterna defendida por sus burguesías internas.

Otro punto clave fue la participación de China como un nuevo actor de peso en las exportaciones de recursos latinoamericanos. El crecimiento económico e industrial del país asiático llevó a convertirlo en uno de los grandes consumidores de materias primas a nivel mundial. Esto generó un notorio crecimiento económico de los países latinoamericanos, basado en la especialización en la producción y exportación de estos productos primarios para el mercado asiático (que aumentaron su valor comercial). Brasil vivió desde entonces un proceso de concentración de buena parte de su exportación hacia China en torno a la soja y al mineral de hierro. Esto les permitió a los sectores agroexportadores fortalecer su posición como sectores de peso en la toma de decisiones de la política brasileña, relegando progresivamente a los sectores industriales, que se vieron perjudicados por el aumento de las importaciones manufactureras desde China (Pose y Bizzozero, 2019). El considerable aumento de las exportaciones de materias primas hacia China provocó una primarización de las economías del bloque y un descenso del comercio al interior del Mercosur (Frenkel, 2020).

Este difícil contexto económico, sumado a la situación de desgaste vivido por los gobiernos populares en Argentina y Brasil, desembocaron en la elección de Mauricio Macri como presidente argentino a fines de 2015 y, pocos meses después, la destitución de Dilma Rousseff del gobierno y la asunción de Michel Temer al cargo. Esto significó un cambio en la forma de percibir la integración regional, recobrando la perspectiva de una integración abierta, tal como habían sido los primeros años del Mercosur.

2015-2019: RETORNO DEL REGIONALISMO ABIERTO.

En este difícil contexto económico, la correlación de fuerzas dentro del bloque se invirtió. Las elecciones de Horacio Cartes en 2013 en Paraguay y de Macri en 2015 en Argentina, sumado a la destitución de Dilma Rousseff con la posterior asunción de Michel Temer a mediados de 2016 y la postura de Tabaré Vázquez (quien asumió la presidencia en 2015 con un discurso más cercano a la apertura del bloque), inclinaron la balanza en favor de las posturas allegadas al modelo de integración de regionalismo abierto.

Los cambios de perfil de los nuevos gobernantes, principalmente en Argentina y Brasil, permitieron inclinar la balanza hacia el modelo imperante en los primeros años del Mercosur. En diciembre de 2015, en su primera participación como presidente argentino en una Cumbre del Bloque, Macri destacó la necesidad desarrollar la flexibilidad y la previsibilidad en las relaciones de los miembros del bloque, así como avanzar en las negociaciones con la Unión Europea y la AP. Además, consideró como prioridades atraer inversiones y proyectos de infraestructura, a través de la implementación de la generación de confianza y certidumbre (Telam, 21/12/2015).

Por el lado de Brasil, el proceso de impeachment a Dilma Roussef y la posterior asunción de su vicepresidente Michel Temer como Jefe de Estado marcaron un cambio en su política exterior bastante notorio. Las iniciativas regionales que habían tenido un fuerte impulso años anteriores ya no fueron prioridad. Una muestra clara de ello fue el abandono de UNASUR por parte de Brasil y otros países más del bloque. En su reemplazo durante el 2019 conformaron, por iniciativa de los presidentes de Colombia (Iván Duque) y de Chile (Sebastián Piñera), el Foro para el Progreso de América del Sur, conocido popularmente como PROSUR, con una postura marcadamente más cercana a la hegemonía hemisférica estadounidense. En cuanto al Mercosur, se propuso en reiteradas oportunidades flexibilizarlo, en un intento por acelerar los tiempos de negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países.

Dichas posturas se profundizaron con la elección de Jair Bolsonaro como presidente brasileño. El nuevo mandatario tiene una marcada preferencia por la relación con Estados Unidos, marcando entre sus objetivos una alineación automática con la todavía principal potencia mundial, buscando además integrarse de manera unilateral a la economía global (Vadell et al., 2020). En este sentido, el regionalismo suramericano no aparenta ser un aspecto relevante para la proyección internacional del nuevo gobierno. No es un dato menor que Paulo Guedes, el ministro de Economía (ideológicamente cercano al neoliberalismo) declarara antes de asumir que “el Mercosur no es prioridad” (La Nación, 28/10/2018). Vale destacar que luego corrigió sus dichos, moderando su postura respecto al bloque.

Por lo expresado, se reconoce que los países del Mercosur coincidían en la necesidad de consolidar a la integración regional como una plataforma para mejorar la proyección internacional de cada uno de ellos, fundamentalmente aprovechando sus ventajas comparativas (exportando materia prima y/o servicios), dejando de lado la perspectiva predominante previamente sobre la necesidad de fortalecer la integración política autónoma. Dentro de la nueva agenda que le imprimieron estos gobiernos al bloque, se pueden destacar algunos puntos claves. Una idea central fue la de avanzar en acuerdos de libre comercio con terceros países, como India, Corea del Sur, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio - EFTA (integrada por Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein) y retomar las negociaciones con la Unión Europea (frenadas en la etapa previa). También se intentó buscar la convergencia proyecto del Mercosur con la Alianza del Pacífico y desde allí entrar al TPP².

En este sentido, el año 2019 tuvo una marcada aceleración para la firma del acuerdo con la Unión Europea primero, y la EFTA poco tiempo después, al mismo tiempo que se aceleraba en otros acuerdos con países como Corea del Sur, Singapur, Canadá e Israel, entre otros.

Vale destacar algunos aspectos del Acuerdo con la Unión Europea. Luego de verse estancadas durante el período de integración autónoma, las negociaciones se retomaron en esta última etapa. Esto coincidió con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, con una política más proteccionista que globalista; por lo tanto, este lugar de estandarte occidental del globalismo comercial intentó ser ocupado por el bloque europeo, quien aceleró una serie de acuerdos (con Canadá, Japón y Vietnam). En junio de 2019 se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – Unión Europea, en un momento donde la necesidad de los gobiernos argentino y brasileño de llegar al acuerdo y dar señal política hacia adentro y hacia afuera fue fundamental para acelerar el proceso, cediendo sus pretensiones durante la negociación para encontrar un equilibrio con Bruselas (Merke, 2019).

Sobre este tema, Simonoff (2019) destaca que todos los puntos que los europeos buscaron en el acuerdo fueron logrados, mientras que lo que reclamaba el Mercosur sobre las cuotas para productos agrícolas fueron recortadas. Por su lado, Ghiotto y Echaide (2020), en un detallado informe sobre el Acuerdo, señalan que éste profundiza las relaciones asimétricas entre ambos bloques, teniendo en consideración la composición de los vínculos comerciales vigentes entre ambos. Como estos mismos

² Este último proyecto se desintegró con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, y sus políticas proteccionistas, demostrando una postura crítica a los grandes tratados fogueados por los grandes capitales globalistas.

autores reconocen, “los sectores que se beneficiarán en ambos bloques son los que ya son los más competitivos: en la UE, el sector industrial y el exportador de capital; en el Mercosur, el agronegocio” (p. 139). Con esto se evidencia que el modelo de integración que se pregona es el abierto, priorizando aquellos sectores que explotan las ventajas comparativas de estos territorios. Hay que considerar también que el intercambio comercial intrabloque tuvo para el primer semestre del 2019 una caída del 13%, debido a la caída de las exportaciones locales (Giordano et al., 2019).

Por último, un punto que se anunció en reiteradas oportunidades a lo largo de estos últimos años al interior del bloque fue la necesidad de avanzar en su “flexibilización”, para acelerar los tiempos de las negociaciones y poder contemplar nuevos temas de la agenda económica. Esto implica un fuerte cuestionamiento al Decreto 32/00 que determina que, para concretar acuerdos con terceros países, todos los miembros del bloque tienen que negociar de forma conjunta. Además de Macri, otros presidentes del bloque manifestaron la necesidad de avanzar en esta flexibilización. Mario Abdo Benítez, presidente de Paraguay, se manifestó a favor de esto durante la Cumbre de marzo de 2019 en Brasilia. Lacalle Pou, quien asumió la presidencia de Uruguay a comienzos de 2020, también habló de la necesidad de flexibilizar el bloque “para que cada socio miembro pueda avanzar en sus proyectos bilaterales” (La Voz, 1/3/2020). El propio Bolsonaro destacó “tenemos que seguir avanzando hacia un Mercosur más pequeño y más eficiente” (El Comercio, 5/12/2019), en el marco de la Cumbre de presidentes en Río Grande do Sul.

Es en este contexto de marcado avance de las negociaciones por cerrar diferentes acuerdos con terceros países y bloques, que suceden las elecciones presidenciales en Argentina. El 27 de octubre de 2019, el Frente de Todos, encabezado por el binomio Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner ganaron las elecciones al por entonces presidente Macri, que buscaba su reelección. En diferentes discursos, el nuevo presidente argentino señaló que buscaba una “integración social, productiva y democrática de nuestros países” (Casa Rosada, 1/3/2020).

El gobierno de Alberto Fernández planteó su interés por cuidar la producción y el empleo local, lo cual lo emparenta con los postulados de la autonomía. Por el lado brasileño, el presidente Jair Bolsonaro mantuvo su postura de acelerar las negociaciones y firmar los acuerdos que se encuentran en discusión. Es decir, profundizar lo realizado durante el último tiempo. Las posturas de Argentina y Brasil se bifurcan, siendo la primera vez desde la creación del bloque que esto ocurre.

EL IMPACTO DEL COVID-19 Y LAS DISCUSIONES SOBRE EL FUTURO DEL MERCOSUR

La discusión sobre la inserción internacional del Mercosur se vio atravesada a partir de marzo de 2020, por la irrupción de la pandemia de Covid-19. Si ya hacia fines de 2019 el comercio internacional mostraba signos de alerta, la llegada del coronavirus tuvo un notorio impacto en los vínculos comerciales de los países del bloque, no solamente a nivel mundial, sino también al interior de este. La propagación del virus a escala planetaria llevó a los Estados a tomar medidas de restricción de la circulación y en algunos casos cierre de las fronteras, lo que impactó directamente en el comercio, tanto en la oferta como en la demanda de bienes, provocando una contracción histórica del comercio mundial (Zelichovich y Romero, 2020). Que haya sido China el territorio donde el virus tuvo su origen, explica la velocidad con la cual se expandió al resto del mundo, por su posición preponderante como mercado de consumo y su gran producción industrial con un papel central dentro de las cadenas globales de valor. Las medidas adoptadas por el gobierno chino generaron una reducción en los precios internacionales de los commodities, por el descenso en la demanda china (vale destacar que la baja demanda fue revertida pocos meses después con la paulatina apertura de sus actividades). Esto afectó particularmente a los países del Mercosur, ya que, como se destacó previamente, la base de sus exportaciones al país asiático son productos primarios.

Lo que vino a demostrar la pandemia al interior del bloque fue una aceleración de las tendencias que

lo atravesaron el último tiempo. En cuanto a la respuesta frente al virus, prevalecieron las respuestas individuales de cada Estado, sin una política clara en conjunto sobre cómo afrontar esta cuestión. Un punto que sí se acordó fue el intercambio de información y búsqueda de fondos multilaterales de financiación para paliar sus efectos (Sierra, 2020). Incluso los dos países más grandes del bloque tuvieron maneras de abordar la situación de forma diferente entre sí. Por el lado argentino, el presidente Alberto Fernández recurrió a alertas tempranas con la aplicación de medidas de aislamiento social, apenas conocidos los primeros contagiados del país, con una fuerte presencia del Estado aportando recursos a sectores vulnerables y a aquellos afectados económicamente por las restricciones. Además, en su discurso está presente la reivindicación del multilateralismo como un aspecto a recuperar, fundamentalmente a nivel latinoamericano; mientras que en Brasil, Bolsonaro tuvo un comienzo un tanto errático, subestimando la complejidad del virus, teniendo entredichos con algunos gobiernos subnacionales y cambiando varios ministros de Salud en pocas semanas.

El carácter intergubernamental del Mercosur mostró sus flaquezas al no poder generar consensos ni políticas en común a un problema que atravesaba a todo el planeta, se priorizaron estrategias individuales. Las diferencias ideológicas entre los presidentes de los dos países mayores se hicieron notar.

Con respecto a la cuestión comercial, las exportaciones del Mercosur tuvieron un descenso del 12,4% de su valor entre enero y mayo del 2020 (CEPAL, 2020). Los productos manufacturados, como los vehículos, las autopartes y los productos químicos, y los combustibles sufrieron las bajas más sensibles en materia de exportaciones de Argentina y Brasil, lo que se explica principalmente por la menor demanda intrarregional. Por su parte, ambos países aumentaron los volúmenes exportados hacia China y otros países asiáticos de productos agropecuarios, entre los que se destacan soja, carnes, lácteos, frutas y azúcar. Esto demuestra que el comercio al interior del bloque va perdiendo cada vez más peso, mientras que se consolidan los países asiáticos como principales destinos de exportación. No es un dato menor que durante la pandemia, China desplazó a Brasil como principal socio comercial de Argentina” (Frenkel, 2020: 8). El comercio interno en toda América Latina es de tan solo el 17% del total (Casanova, 2020).

Es en este contexto donde las discusiones sobre el perfil que debe tener el Mercosur se hicieron palpable entre sus miembros. Por un lado, Brasil, pero también Paraguay y Uruguay, proponen la flexibilización del bloque. Los actores políticos y económicos que se han visto fortalecidos gracias a la primarización de las exportaciones, fundamentalmente aquellos ligados al agronegocio, presionan para darle mayor apertura al bloque, pregonando además la firma de más acuerdos con terceros Estados y/o bloques regionales. Estos sectores ven a la unión aduanera restrictiva para su expansión económica sustentada en las ventajas comparativas que presentan. El propio Bolsonaro impulsa un plan pretendiendo bajar el arancel al comercio exterior del 14% actual en promedio a otro alrededor del 5% (La Nación, 2/7/2020). Mientras que por el otro lado, la postura de Argentina busca preservar al Arancel Externo Común, con una visión centrada en el fortalecimiento del mercado interno, el proteccionismo de los ya golpeados sectores industriales y con perspectivas de tener prácticas autonomistas en un contexto en el cual las tensiones entre las dos principales potencias globales (Estados Unidos y China) también se acrecientan.

El tema de las negociaciones externas fue el que mostró mayores disensos en las visiones de ambos sectores. La decisión más significativa en este sentido fue la tomada por Argentina en abril de 2020, cuando abandonó las negociaciones en curso sobre nuevos acuerdos comerciales, que habían tomado un fuerte impulso durante el año previo. Si bien la postura se corrigió poco tiempo después, desde la Cancillería argentina se aclaró que su visión consistía en avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo de los países del bloque, teniendo en cuenta el contexto interno y externo del país (Cancillería, 30/4/2020). Las tratativas de acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá e India, entre otros, se mostraban como prioridad para el resto de los países del bloque, mientras que Argentina planteó retrasar la discusión con el argumento de proteger a las empresas, el empleo y la situación de sectores vulnerables, teniendo en cuenta el contexto condicionado

fuertemente por la pandemia del coronavirus. Esta postura fue apoyada por la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación de la Industria de Brasil (CNI), quienes redactaron conjuntamente un comunicado criticando las negociaciones con Corea del Sur, al considerar que “la región tiene poco para ganar y mucho para perder y, asimismo, advierten que se está negociando a espaldas de la industria de cada país” (Página/12, 2/5/2020).

Durante la última Cumbre del Mercosur, desarrollada en julio de manera virtual debido a la pandemia de Covid-19, afloraron algunos desencuentros en los discursos de los presidentes. El propio Bolsonaro pidió abiertamente por el avance en las negociaciones de los acuerdos con Corea del Sur, Canadá, Líbano y Singapur, a fin de construir un “Mercosur moderno”. También planteó la necesidad de realizar reformas internas, como la baja del Arancel Externo Común (Clarín, 2/7/2020). En ambos puntos (el avance de las negociaciones externas y la modificación del arancel) la actual administración argentina tiene una posición de rechazo. Quedó claro que la postura planteada por Brasil, Paraguay y Uruguay, ligada estrechamente al modelo de regionalismo abierto es el que predomina en el bloque. Incluso en el comunicado oficial de la Cumbre se destaca que durante los últimos meses “se ha continuado con el proceso de revisión del Arancel Externo Común (AEC), con vistas a impulsar la competitividad del bloque y la integración de sus cadenas productivas” (Mercosur, 2/7/2020). Además, en cuanto a las negociaciones externas se reconoció lo siguiente: “se ha llevado a cabo una ronda de negociación presencial con la República de Corea antes del inicio de las restricciones. En el contexto de la pandemia, los contactos se mantuvieron por medios virtuales en el marco de las negociaciones en curso con Canadá, Singapur y el Líbano, así como el ejercicio de profundización del acuerdo con Israel, y del diálogo exploratorio con Vietnam e Indonesia” (Ibídem). Esto muestra que, si bien las tensiones están planteadas y la discusión sobre el funcionamiento y la inserción del bloque son notorias, la tendencia hasta el momento se encuentra girando alrededor de las posturas más vinculadas con la integración abierta.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de sus casi tres décadas de existencia, el Mercosur ha atravesado por diferentes modelos de integración. Las posturas de los dos países más grandes del bloque, Argentina y Brasil, en cada una de esas etapas fueron mayoritariamente coincidentes en cuanto a su manera de ver el mundo y el papel que consideraban que debía tener el proceso de integración. Esta situación se alteró a fines de 2019, cuando asumió la presidencia Alberto Fernández en Argentina y comenzaron los desencuentros con su par brasileño, Jair Bolsonaro. La postura del primero se acerca más a la visión autonomista, procurando priorizar los sectores industriales y favoreciendo al mercado interno de los países del bloque. Mientras que el segundo, acompañado en su posición por los presidentes de Paraguay, Mario Abdo Benítez, y de Uruguay, Luis Lacalle Pou, pregona la apertura del bloque, la profundización de las negociaciones externas y la búsqueda de la flexibilización del Mercosur, lo que permitiría que cada Estado pueda negociar por su propia cuenta.

Esta situación se vio profundamente complejizada a comienzos del año 2020. El contexto actual, con la pandemia de Covid-19 y su impacto en el comercio internacional, además de las crecientes tensiones entre las dos principales potencias globales, Estados Unidos y China, plantea un fuerte desafío para el Mercosur. El futuro cercano se muestra por demás turbulento, sin una clara perspectiva sobre cuál puede ser el modelo a seguir, teniendo en cuenta las marcadas diferencias que presentan los gobiernos de Argentina y Brasil. El modelo de integración va a ser determinante para ver qué tipo de inserción pueden tener los países miembros del grupo en este sistema internacional en juego.

No hay que perder de vista que estas situaciones de marcadas crisis se convierten en escenarios propicios para rediscutir a fondo el rol que se le quiere dar a un bloque de integración regional con el recorrido y la importancia del Mercosur. Salir de la encrucijada en la que se encuentra el bloque re-

querirá de ingenio para superar las divergencias internas, por un lado, y sobrellevar la delicada situación internacional, por el otro.

Un aspecto que se debería tener en cuenta es el riesgo que se corre para todo el aparato productivo del Mercosur si se profundiza la primarización de las exportaciones y se consolida la posición dependiente con respecto a China. Tener una visión que fortalezca en primer lugar las actividades productivas hacia el interior del bloque parecería algo apropiado, con el fin de fortalecer un modelo productivo inclusivo y con generación de valor agregado en estos territorios. Probablemente aún hace falta voluntad política y decisiones firmes para llevarlo adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Meza, R. (2018). Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 13-37.
- Bogado Bordazar, L. y Bono, L. (2019). Integración regional en América Latina y el Caribe. Principales procesos. Documento de trabajo N°19. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Botto, M. I. (2019). Desarrollo e integración en Latinoamérica: los desafíos de ayer y de hoy, mirados desde la experiencia del MERCOSUR, 1999-2018 (dossier).
- Casanova, L. (2020). El daño económico del Covid-19 en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 20: Núm. 3, pp. 29-35.
- Frenkel, A. (2020) EL MERCOSUR ANTE LA COVID-19: DE LA DISPUTA COMERCIAL A LA AMENAZA SANITARIA.
- Ghiotto, L., & Echaide, J. (2020). EL ACUERDO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA.
- Giordano, P., Campos, R., De Angelis, J., Michalczewsky, K., de Mendivil, C. O., & Ramos, A. (2019). Monitor de Comercio e Integración 2019: Cuesta arriba: América Latina y el Caribe frente a la desaceleración del comercio mundial (Vol. 765). Inter-American Development Bank.
- Granato, L. (2016). Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, 29(77), 381-394.
- Granato, L. (2020). Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, (49), 797-809.
- Merino, G. E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. *Relaciones Internacionales*.
- Merino, G. E. (2018). El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal. In V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina-XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas (Tandil, 16 al 19 de mayo 2018).
- Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*, (24), 1.
- Pose, N., y Bizzozero, L. (2019) Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 249-278.
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 2(2), 53-72.

- Sierra, J. R. (2020). Una aproximación (geo) politológica a la crisis de la COVID-19 en América Latina. *Journal of Latin American Geography*, 19(3), 194-201.
- Simonoff, A. (2019) "Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)" en: *Relaciones Internacionales*, N° 57, 2019p. 241-269. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/88037/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013) "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 12/2013, n.104, 157-180.
- Vadell, J. A., Giaccaglia, C., Morayta, G. C., & Mabire, B. (2020) El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. *Foro Internacional*, 60(3 (241), 1041-1080.
- Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Vázquez, M. (2018). El MERCOSUR, geografía en disputa. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época*, (8), 119-134.
- Zelicovich, J., & Romero, C. (2020). El impacto del COVID-19 en las relaciones comerciales internacionales.

Otras fuentes:

- Cancillería (30/4/2020) "Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales". Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales> Consultado el 23/9/2020.
- Casa Rosada (1/3/2020) "Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación". Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion> Consultado el 22/9/2020.
- CEPAL (2020). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística.
- Clarín (2/7/2020) "Una cumbre del Mercosur que dejó expuestas las diferencias entre Alberto Fernández y sus socios regionales". Disponible en: https://www.clarin.com/politica/cumbre-mercosur-dejo-expuestas-diferencias-alberto-fernandez-socios-regionales_0__FLjtlulF.html Consultado el 25/9/2020.
- El Comercio (5/12/2019) "Bolsonaro afirma que el Mercosur no puede 'aceptar retrocesos ideológicos'". Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/jair-bolsonaro-mercosur-mercado-libre.html> Consultado el 22/9/2020.
- Mercosur (2/7/2020). Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-27/> Consultado el 25/9/2020.
- La Nación (28/10/2018) "El Mercosur no será una prioridad del próximo gobierno, advirtió el futuro ministro de Economía". Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-mercosur-no-sera-prioridad-del-proximo-nid2186338> Consultado el 22/9/2020.
- La Nación (2/7/2020) "La advertencia de Alberto Fernández a Bolsonaro en la Cumbre del Mercosur". Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-advertencia-alberto-fernandez-bolsonaro-cumbre-del-nid2389559> Consultado el 25/9/2020.
- La Voz (1/3/2020) "Uruguay: asumió Lacalle Pou y habló de flexibilizar el Mercosur". Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/mundo/uruguay-asumio-lacalle-pou-y-hablo-de-flexibilizar->

mercosur Consultado el 22/9/2020.

Página/12 (2/5/2020) “El Mercosur en un callejón sin salida”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/263275-el-mercosur-en-un-callejon-sin-salida> Consultado el 23/9/2020.

Télam (21/12/2015) “Macri pidió "flexibilidad" al Mercosur y avanzar en las negociaciones con la UE”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201512/130738-mercosur-macri.html> Consultado el 21/9/2020.