
El MERCOSUR: 30 años de recorrido

Nattia Ibáñez Diosquez⁴⁴ y Alejo Inza⁴⁵

Introducción

La celebración de los 30 años del Mercosur motivó diversos análisis y reflexiones en el ámbito académico, político y social. Las inquietudes predominantes aludieron al presente del bloque, su funcionamiento, y posible continuidad frente a las crecientes divergencias internas, en un contexto crítico signado por la crisis y los efectos del COVID-19.

El presente artículo se inscribe en dichas inquietudes. El desarrollo del mismo se estructura de la siguiente manera: comenzaremos con un breve repaso histórico- institucional desde la creación del bloque hasta la actualidad, luego, un análisis del desarrollo del proceso de integración y posteriormente, un abordaje del rol del Mercosur frente a la coyuntura. Finalmente, compartiremos una serie de reflexiones acerca del futuro del mismo en un mundo signado por la incertidumbre.

El MERCOSUR: un breve recorrido histórico-institucional

En el año 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción (TA) en el marco del ALADI⁴⁶, mediante el cual nació el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), dentro de la segunda ola de integración latinoamericana⁴⁷, y en un contexto de posguerra Fría marcado a nivel regional por la transición de los gobiernos dictatoriales a los gobiernos democráticos.

Si bien la firma del TA se dio en 1991, se toma como antecedentes del bloque, la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 firmada por los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina, y José Sarney de Brasil, a la que le sucedieron en 1986 el PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica) y el Acta de Amistad Argentina-Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo (Álvarez, 2011); tratados que, terminaron con la hipótesis de conflicto que pregonaba hasta entonces entre ambas partes contratantes, y que determinaron que ambos países crecerían y se desarrollarían uno a espaldas del otro.

El TA establecía en su artículo 1 que para el 31 de diciembre de 1994 debía estar conformado el Mercado Común, el cual se denominará Mercado Común del Sur, implicando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países Parte, así como el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) para la misma fecha, y una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre las Partes, y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes (MERCOSUR, 1991).

Durante la década de los noventa y hasta la primera década del s. XXI, se fueron estableciendo las bases fundacionales del MERCOSUR mediante la firma de diferentes Tratados, a saber: el Tratado de Ouro Preto (1994) mediante el cual se establecieron los Órganos del bloque y se dio la base institucional del mismo; el Protocolo de Ushuaia (1998) sobre compromiso democrático; el Protocolo de Olivos (2002) sobre solución de controversias; y el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005).

⁴⁴ Licenciada en Relaciones Internacionales.

⁴⁵ Licenciado en Estudios Internacionales.

⁴⁶ Asociación Latinoamericana de Integración.

⁴⁷ Álvarez, siguiendo a Ethier, destaca que la historia de la integración en América Latina se enmarca en dos etapas: la primera ola de regionalismo, que comprende los años cincuenta y sesenta, y la segunda ola, entre los ochenta y los noventa (Álvarez, 2011).

Hasta fines de la década del noventa, el MERCOSUR ha sido caracterizado como un caso exitoso de regionalismo abierto⁴⁸, por el dinamismo que alcanzó en cuanto a las relaciones comerciales internas y externas del bloque, y por el cumplimiento inicial de los compromisos de liberalización comercial negociados (Porta et al., 2010).

Actualmente, además de los cuatro socios fundadores del MERCOSUR –y que constituyen Miembros Plenos–, se encuentra la República Bolivariana de Venezuela que, si bien es un Estado Parte del bloque, se encuentra suspendida de acuerdo con el Protocolo de Ushuaia⁴⁹. Además, el bloque regional cuenta con los Estados Asociados: Bolivia (en proceso de adhesión), Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam (MERCOSUR.int a, s.f.).

El proceso de integración: aspiraciones no concretadas

Desde su creación, los países miembros del Mercosur procuraron profundizar sus lazos económicos, culturales y políticos mediante la articulación de una agenda de intereses en común. Así, durante la década de los noventa el Mercosur registró un aumento de su comercio intrabloque, lo que llevó a que éste ocupe un lugar relevante para sus países miembros. Sin embargo, esta tendencia inicial se discontinuó en las décadas posteriores.

En los últimos años, el Mercosur se orientó hacia una institucionalización de procedimientos administrativos carente de resultados concretos en materia comercial, infraestructura e inversiones, como tampoco en integración social y cultural. Malamud y Sica (2021) afirman al respecto: “la institucionalidad del bloque se infló: actualmente tiene 219 órganos, 51% de los cuales son de carácter político y social, pero esto no produjo ningún progreso en la lucha contra la pobreza o en la generación de empleo”.

La observación principal se refiere al contraste entre las aspiraciones fundacionales formuladas por los países miembros y los resultados concretos en materia de integración. La mera institucionalidad y burocratización resultó insuficiente y, se convierte en un factor central para entender la disfuncionalidad y pérdida de dinámica interna. Considerando la proyección inicial del Mercado Común establecida para 1994 y evaluando los resultados en materia de circulación de bienes, servicios y personas, es posible definir al Mercosur como una ZLC imperfecta y una UA perforada (Porta et al., 2010). En otros términos, desde la creación del bloque no se lograron materializar las aspiraciones fundacionales ni sostener un modelo de inserción internacional por parte de los diferentes Estados miembros.

El rol del bloque frente a la coyuntura

La irrupción del COVID-19 generó un fenómeno de recesión económica y crisis sanitaria mundial; y en el plano *mercosureño* se vieron afectadas las condiciones económicas y sociales de sus países, tras la reducción del crecimiento económico, el empleo, los intercambios comerciales y, especialmente, al tensionar los sistemas sanitarios nacionales.

Durante 2020, el Mercosur demostró insuficiencia e irrelevancia para gestionar la crisis; pues no logró constituirse como un espacio de consulta, coordinación ni implementación de políticas comunes para mitigar los efectos de la pandemia. Al respecto, podemos mencionar “La declaración de los presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su

⁴⁸ La CEPAL define al “Regionalismo Abierto” como:

“un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.” (1994, pág. 8)

⁴⁹ A partir de 2017, tras el cuestionamiento respecto de la legitimidad del gobierno de Maduro y la crisis institucional, política, económica y social acaecida en dicho país.

impacto” (MERCOSUR.int. b, 2020) de marzo de 2020, donde los Estados parte se comprometieron – entre otros temas– a adoptar decisiones con base en intereses comunes.

En términos económicos, la importancia relativa del comercio intrazona disminuyó en relación a la participación comercial con socios extrarregionales (Secretaría del Mercosur, 2020). Si miramos el intercambio comercial con China, éste actualmente constituye el primer origen de las importaciones del MERCOSUR con una participación del 26%, consolidándose como principal mercado de exportaciones de los socios del bloque con una participación del 32% (Secretaría del Mercosur, 2020, pág. 6). En simultáneo, el Mercosur tiene abierto contactos con Singapur, Canadá y el Líbano, y previo a la declaración de la OMS⁵⁰ de la pandemia por COVID-19, se celebraron negociaciones con la República de Corea, y actualmente se encuentran en tratativas los Acuerdos con EFTA⁵¹ y la UE.

El futuro del Mercosur: reflexiones desde Argentina

A lo largo del tiempo, el proceso de integración del bloque sudamericano tendió a variar exhibiendo logros e insuficiencias con respecto a las aspiraciones iniciales. Los desacuerdos recientes entre los Miembros reflejan las tensiones y diferencias internas en relación al AEC, y abordan un debate más profundo acerca del rol que ocupa el Mercosur como plataforma de proyección de los intereses nacionales.

Si bien la reducción y flexibilización del AEC es el principal eje de tensiones actuales, es sensato interpretar que los reclamos provenientes de Brasil, Paraguay y Uruguay se orienten a cambios más profundos. La percepción generalizada, refiere a que Argentina eventualmente no acompaña estos reclamos. En un contexto internacional de incertidumbre, la continuidad del Mercosur es una prioridad de nuestra Política Exterior, en primer lugar, por su relevancia estratégica y, en segundo lugar, por su potencial económico.

Además, a nivel internacional, la disputa global entre China y Estados Unidos se intensifica y exhibe incipientes señales de tensión en el Cono Sur. En este panorama, el robustecimiento y revitalización del Mercosur contribuirá a consolidar un posicionamiento frente a ambas potencias, como también a impulsar la cooperación regional en Sudamérica para enfrentar los problemas del s. XXI. A nivel regional, los países atraviesan un periodo de crisis y malestar social reflejados en los distintos estallidos recientes. En este contexto, el acercamiento del bloque a otros países de América latina y el Caribe constituiría una oportunidad para fortalecer lazos políticos y económicos y, aún más importante, proponer iniciativas de crecimiento y desarrollo económico regional.

Pese al transcurso del tiempo y del compromiso formal de las diferentes presidencias, el bloque presentó acotados resultados en materia económica y comercial. El punto central consiste en brindar al Mercosur una utilidad y funcionalidad para afrontar las problemáticas y necesidades futuras (CIPPEC, 2021). El abordaje serio, honesto y estratégico de estos asuntos será la condición indispensable para revitalizar el bloque y recuperar el impulso fundacional.

Conclusión

A lo largo del trabajo analizamos sucintamente el recorrido del Mercosur en sus primeros 30 años de vida, enfatizando su relevancia y la necesidad de implementar cambios que favorezcan una adaptación frente al contexto y desafíos que plantea la región y el mundo.

50 Organización Mundial de la Salud.

51 Asociación Europea de Libre Comercio, integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

En este sentido, intentamos esbozar algunas breves reflexiones desde la perspectiva argentina, con el objetivo de abordar las principales diferencias y tensiones que se mantienen dentro del bloque, y resaltar la relevancia estratégica que aún presenta el Mercosur para los países miembros.

Bibliografía

- Álvarez, M. (2011). Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades. Santiago de Chile, Serie Comercio Internacional N°108. CEPAL. Extraído de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4335-20-anos-mercosur-integracion-velocidades>
- Carciofi, R. (2021). Mercosur 30 años. Desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren. CIPPEC. Extraído de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/04/INF-ADE-Mercosur-30-anos-Carciofi-abril-2021.pdf>.
- CEPAL. (1994). “América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.”, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2140/S9481108_es.pdf. Consultado en mayo de 2021.
- La Nación. (25 de marzo de 2021). “El MERCOSUR se hunde en la irrelevancia.” Extraído de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021/>.
- MERCOSUR.int. a (s.f.). <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>. Consultado en 29 mayo de 2021.
- MERCOSUR.int. b (2020). “Los presidentes del MERCOSUR acuerdan medidas contra el coronavirus.”. Extraído de: <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-mercosur-acuerdan-medidas-contr-el-coronavirus/>. Consultado en 30 mayo de 2021.
- MERCOSUR. (1991). Tratado para la constitución de un Mercado Común.
- Porta, F., et al. (2010). Integración económica. Universidad Nacional de Quilmes.
- Secretaría del Mercosur. (2020). Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR 29° Edición. p. 48.