



# El Mercosur: avances, pendientes y desafíos



**Ignacio Bartesaghi\***

Universidad Católica del Uruguay.

---

*En un entorno regional e internacional cambiante, los Estados miembros de Mercosur no deberían dejar de lado el debate sobre las reformas que den al bloque un enfoque más bilateral, flexible y pragmático, para contar con mayor margen de acción en sus políticas nacionales para una adecuada inserción en la economía del siglo XXI.*

Al menos en América Latina, se ha vuelto una costumbre analizar el estado actual de los procesos de integración. En especial, se ha puesto énfasis en aquellos que, por su debilidad institucional o por el desvío en el cumplimiento de sus objetivos originarios, se vuelven más vulnerables frente a los embates de los cambios coyunturales de índole económico o político. Lamentablemente, la realidad de los países miembros del Mercosur está muy cercana a ese escenario.

## **Algunos avances recientes del Mercosur**

Debe reconocerse que en los últimos años el bloque alcanzó cierta estabilidad y cambio de rumbo. Estos hechos se han registrado especialmente desde la asunción del

---

\* Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay y director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la misma Universidad. Doctor en Relaciones Internacionales e integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Twitter: @i\_bartesaghi

presidente Macri en Argentina en 2015 y también por los cambios políticos ocurridos en Brasil. Dada la ausencia de liderazgo brasileño en la región y en particular frente al Mercosur durante el segundo mandato de la presidencia de Dilma Rousseff y el gobierno de Michel Temer, el presidente argentino asumió el timón del proceso de integración en los últimos años. La nueva Administración logró reconstruir la tensa y desquebrajada relación existente entre Argentina y Uruguay en los últimos gobiernos kirchneristas. Por ejemplo, se levantaron muchas de las medidas proteccionistas que afectaban directamente a Uruguay, además de establecer con dicho país una agenda bilateral positiva que dejó atrás una serie de enfrentamientos que habían ido más allá de lo razonable.

A nivel internacional, Argentina volvió nuevamente al escenario global recuperando su relación con los organismos multilaterales de crédito y con la Organización Mundial de Comercio (OMC), comenzando a cumplir con sus compromisos y siendo anfitrión nada menos que de la Conferencia Ministerial de la OMC y del G20, entre otras reuniones de impacto global.

Por otro lado, cumpliendo con una promesa de campaña, Macri comenzó a cuestionar severamente la crisis institucional en Venezuela, argumentando que el gobierno de Maduro es una dictadura y que su proceso de adhesión al Mercosur no

cumplió con las exigencias mínimas establecidas en el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, específicamente en cuanto al caudal de normas incorporadas al ordenamiento jurídico venezolano.

La nueva Administración logró reconstruir la tensa y desquebrajada relación existente entre Argentina y Uruguay en los últimos gobiernos kirchneristas.

En diciembre de 2016, Venezuela fue suspendida por una declaración aprobada en Buenos Aires, que fue muy polémica en cuanto a sus procedimientos. Además, en 2017 se decide aplicar la Cláusula Democrática prevista en el Protocolo de Ushuaia debido a la profundización de la crisis en Venezuela tras la creación de la Asamblea Nacional Constituyente y la suspensión por decreto de la Asamblea Nacional. El gobierno de Maduro había activado el Sistema de Solución de Controversias por la decisión aprobada en diciembre 2016, debido al cuestionamiento sobre el cumplimiento de lo establecido respecto a su proceso de incorporación al bloque; acción que quedó congelada una vez que se aplicó correctamente el Protocolo de Ushuaia.

La agenda externa del Mercosur tuvo un nuevo impulso en los últimos años, alcanzándose resultados concretos en cuanto al cierre de algunas negociaciones relevantes. Este es el caso del relanzamiento de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y el EFTA, procesos que finalmente fueron cerrados en 2019. Asimismo, en los últimos años, se lanzaron negociaciones con Corea del Sur, Canadá y Singapur, mientras se ampliaron los contactos con un importante número de economías. También entró en vigor el TLC firmado con Egipto y se suscribió un acuerdo con Colombia, además de definirse una hoja de ruta para la convergencia con la Alianza del Pacífico.

En la agenda interna, también se registraron avances en los últimos años, especialmente tras la aprobación del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur y el Protocolo de Contrataciones Públicas. Más recientemente, el esquema de integración logró suscribir un acuerdo para eliminar el costo de los servicios de *roaming* en los viajes a los países socios. Asimismo, se logró avanzar en la reforma institucional, en especial buscando bajar la densidad institucional que presenta el Mercosur. De hecho, fueron varias las medidas tomadas en ese sentido, como la postergación de las elecciones para la elección de representantes del parlamento del Mercosur, la fusión de varias instituciones y la eliminación

de otras como por ejemplo la figura del Alto Representante del Mercosur. En el área económica y comercial, si bien deben destacarse los esfuerzos por identificar y programar el plan de desmantelamiento de las barreras no arancelarias, los resultados en esta área son relativamente magros.

## Todavía siguen los pendientes

Poniendo atención en los pendientes que aún enfrenta el Mercosur, lo más notorio sigue siendo el incumplimiento de sus compromisos originales, ya que el bloque no ha logrado implementar las metas planteadas en el Tratado de Asunción aprobado en el año 1991. Si bien en aquel momento se pretendía alcanzar un Mercado Común en 1994, actualmente los miembros continúan enfrentando el desafío de perfeccionar la zona de libre comercio. Aunque se encuentra en pleno funcionamiento, 28 años después sigue mostrando algunas dificultades debido al importante número de barreras no arancelarias aplicadas por sus socios, así como también por los productos que no fueron negociados en el acuerdo, caso del sector automotor que explica gran parte del comercio intrarregional y se encuentra regulado por acuerdos bilaterales.

En cuanto a las otras dos grandes metas planteadas en los tratados originarios, cabe recordar que el Mercosur aún no ha logrado alcanzar la implementación de una

unión aduanera y mucho menos de un mercado común. Sobre la unión aduanera, cabe recordar que el bloque todavía no cuenta con libre circulación de mercancías, existiendo hasta el presente un régimen de origen que es aplicado por sus miembros, además de contar con múltiples excepciones al arancel externo común, como los regímenes especiales de importación, entre otras. Sobre el mercado común, más allá de las simplificaciones migratorias y permisos laborales, el bloque no cuenta con libre movilidad de personas entre sus miembros, lo mismo que ocurre con el capital.

Mercosur aún no ha logrado alcanzar la implementación de una unión aduanera y mucho menos de un mercado común.

Sobre el pilar institucional, el mayor pendiente se identifica en el Sistema de Solución de Controversias, ya que la constitución de un Tribunal Permanente de Revisión no le otorgó al bloque mayor confianza en sus instituciones. Por el contrario, el sistema lleva sin activarse desde tiempo atrás y en más de una oportunidad se ha incumplido con los laudos emitidos por los jueces. Por otro lado, es clave identificar los pendientes que aún debe afrontar el Mercosur, destacándose

la necesidad de incorporar a la agenda avances significativos en la liberalización del comercio de servicios, donde han sido escasos los compromisos incorporados en el marco de las rondas de negociación realizadas al amparo del Protocolo de Montevideo. Asimismo, el bloque tampoco ha logrado incorporar en su agenda otros temas que ya tienen su desarrollo en otros acuerdos comerciales, caso de las disposiciones medioambientales, laborales, los derechos de propiedad intelectual o el comercio electrónico, entre tantos otros.

Sobre el proceso de ampliación del Mercosur, resta saber cómo continuará la relación del bloque con Venezuela, hoy suspendida. Dicha situación acarrea dificultades institucionales y jurídicas no abordadas seriamente. Tomando en cuenta estas consideraciones, cabe preguntarse si los miembros no están próximos a replicar el error aceptando el ingreso de Bolivia como socio pleno. Si bien es cierto que el procedimiento de adhesión del país andino no es comparable con el registrado por Venezuela (en este caso mucho más ordenado y ajustado a derecho), su ingreso como Estado parte podría tener implicancias políticas para el desarrollo del Mercosur debido al perfil de la política internacional de Bolivia a cargo de su presidente Evo Morales y su irrestricto apoyo al régimen de Maduro.

## Los desafíos frente a un nuevo contexto

Dos hechos recientes marcan el inicio de una posible nueva etapa para el Mercosur. En primer lugar, la asunción de Bolsonaro como presidente de Brasil en enero de 2019. En segundo lugar, los resultados de las elecciones primarias en Argentina que adelantan un posible cambio de gobierno en dicho país.

Tanto Bolsonaro como su canciller y su ministro de economía se han mostrado muy críticos con el Mercosur y plantean una visión muy crítica sobre su futuro. Esto difiere no solo con la actitud del actual gobierno argentino, sino también con una eventual presidencia de Alberto Fernández. La nueva Administración brasileña pretende un Mercosur más abierto al mundo, menos burocrático y sin ideologías, para lo cual propone específicamente una bajada del arancel externo común, más flexibilidad a la hora de negociar acuerdos comerciales y menos institucionalidad. Brasil, además de proyectar un Mercosur más cercano a la Alianza del Pacífico, también descarta a Venezuela como miembro del proceso de integración.

Al respecto de Argentina, las diferencias con un eventual nuevo gobierno son notorias. Mientras Fernández se ha negado a definir al gobierno de Maduro como una dictadura, Bolsonaro dijo recientemente en su primer discurso frente a la Asamblea General de las

Naciones Unidas, que *“Venezuela era un país democrático pero que ahora padece la crueldad del socialismo, todo el mundo es pobre, no tienen libertad”*.

Algunos de los planteos reformistas realizados por el gobierno de Brasil ya se están llevando adelante en el marco de su presidencia pro témpore, la que seguirá hasta diciembre del año 2019. En particular se está trabajando en una reforma del arancel externo común, presentando una propuesta a la baja y aumentando el número de flexibilidades para la importación sin el cobro del mismo en determinadas circunstancias. Otra propuesta tiene que ver con la política exterior, donde Brasil espera contar con mayor independencia a la hora de avanzar en la firma de acuerdos comerciales. Si bien se trata de una preocupación que ha perdido cierta fuerza debido al éxito relativo alcanzado en la agenda externa tras el cierre de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y el EFTA. Sin embargo, parece claro que Brasil muestra una visión distinta sobre los tiempos para acelerar sus vínculos con otros mercados. Bolsonaro ha confirmado su interés en recuperar su liderazgo internacional, realizando visitas a Estados Unidos, Chile, Israel y Argentina e impulsando la profundización de sus vínculos con los países árabes, africanos y de Asia Pacífico.

En cuanto al posible cambio de visión en Argentina, parece claro que más allá de las diferencias que el eventual

gobierno de Alberto Fernández pueda mostrar respecto al perfil político tradicional del kirchnerismo, es probable que el bloque muestre un retroceso en cuanto a sus consensos básicos. Es esperable el regreso de una política argentina más proteccionista, a favor del régimen de Maduro y contraria a avanzar en un mayor acercamiento con potencias como Estados Unidos. Es en este escenario donde la incertidumbre del Mercosur aumenta y en donde algunas de las propuestas planteadas por Bolsonaro tendrían nuevamente cabida.

## Brasil espera contar con mayor independencia a la hora de avanzar en la firma de acuerdos comerciales.

Las dudas sobre la posible vuelta de una visión proteccionista en Argentina encuentra sustento en la historia reciente del país, ya que los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández han aplicado una serie de medidas proteccionistas que afectaron el comercio intrarregional y las normas regionales. Cabe recordar el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación, las licencias no automáticas, la exigencia de certificaciones con demora en su expedición, las conocidas amenazas del secretario de comercio Guillermo Moreno para evitar que las empresas

realicen compras desde el exterior, la aplicación de medidas de defensa comercial no ajustadas al derecho internacional, las trabas aduaneras indiscriminadas aplicadas contra las importaciones y los impuestos a las exportaciones.

Fernández tampoco se ha mostrado muy partidario a la apertura con la Unión Europea y ha cuestionado específicamente el proceso de negociación llevado adelante por la administración de Macri por considerarlo poco transparente y no necesariamente favorable para la industria local. Dicha industria es muy dependiente de las colocaciones con destino a Brasil y están protegidas por un elevado arancel aplicado a las importaciones de extrazona. Cabría entonces preguntarse si esta visión, sobre el acuerdo en particular o sobre la apertura comercial en general, podría llevar a un bloqueo de la puesta en vigencia del acuerdo con la Unión Europea, de darse un cambio de gobierno en Argentina. Para dar respuesta a dicha inquietud es necesario repasar el procedimiento que debe seguirse por las partes para la entrada en vigencia.

Una vez culmine su revisión jurídica aún en proceso y su posterior traducción a los 23 idiomas oficiales de la Unión Europea, deberá ser firmado por el presidente del Consejo Europeo y luego aprobado por el Parlamento Europeo, lo que recién habilitaría la puesta en vigencia provisional del

pilar económico y comercial que está sujeto a la supranacionalidad a cargo de la Comisión Europea (el pilar de cooperación y político sí deben ser incorporados por todos los parlamentos nacionales, paso definitivo para la entrada en vigor definitiva del acuerdo de asociación). Por el lado del Mercosur, se necesita la firma de los cuatro presidentes de los Estados parte para su posterior tratamiento en los parlamentos nacionales, existiendo la posibilidad de que ingrese en vigencia solo en los miembros que lo incorporen. Ahora bien, para llegar a esa instancia, el acuerdo deberá ser firmado por todos los presidentes, responsabilidad que no estaría en manos de Macri debido a los tiempos que insumirá su revisión jurídica, traducción y puesta en vigencia desde el lado europeo.

En otras palabras, de ser electo presidente de los argentinos como indican todas las encuestas, Alberto Fernández podría bloquear la puesta en vigencia del acuerdo con la Unión Europea, lo que abriría una nueva etapa de retrocesos en el Mercosur con resultados impredecibles. La incertidumbre también está desde el lado europeo, ya que las recientes diferencias entre los líderes europeos con Bolsonaro por su visión sobre el medio ambiente y la gestión de la crisis provocada por los incendios en el Amazonas, amenazan la firma del acuerdo de parte del presidente del Consejo Europeo y la posterior aprobación en el Parlamento,

donde el Partido Verde ha ganado importancia.

Además de las dudas generadas en el caso del acuerdo con la Unión Europea, algunos analistas advierten que en un nuevo escenario político podría verse afectada la continuidad de otras negociaciones, especialmente de aquellas que podrían tener mayor impacto para la industria argentina como ocurre con Corea del Sur.

## Algunas conclusiones

Las dudas respecto a la continuidad de las políticas en Argentina de darse un cambio de gobierno no parten de suposiciones teóricas, sino de la historia reciente del país, donde lamentablemente se adolece de la necesaria madurez institucional para garantizar la continuidad de las políticas de Estado. En los hechos, la volatilidad mostrada por los mercados a través de indicadores como la devaluación, la caída del Merval o el aumento del riesgo país, confirman el riesgo percibido por diferentes actores. Hasta el propio Fondo Monetario Internacional ha realizado algunas declaraciones donde muestra preocupación por el futuro económico del país, incluso retrasando un desembolso pactado para este año.

Naturalmente que el Mercosur no está ajeno al posible cambio de contexto regional, el que además debe enfrentarse de forma paralela a las debilidades políticas y económicas

en la región, en un contexto internacional adverso marcado por la guerra comercial entre China y Estados Unidos, por los impactos por la debilidad en el crecimiento de la economía china como así también por las implicancias del Brexit en la economía internacional.

## Alberto Fernández podría bloquear la puesta en vigencia del acuerdo con la Unión Europea.

Es frente a esta tormenta que se observa con mucha preocupación las diferencias mostradas por los dos principales socios del Mercosur a través de las declaraciones cruzadas entre el presidente de Brasil y el candidato a la presidencia de Argentina, incluso planteando la mayor economía del bloque la posibilidad de retirarse del esquema de integración si alguno de los miembros cambia el rumbo tomado por el Mercosur.

Es claro que existe incertidumbre en el futuro del Mercosur, lo que está asociado no solo al posible cambio de rumbo en Argentina, sino también a la posición de Brasil sobre la región y su socio estratégico en el cono sur. Desde un primer momento e independientemente del eventual gobierno de Fernández en Argentina, Brasil ya mostraba reparos con el proceso de integración e incluso con el gobierno de Macri. Al respecto, cabe

recordar que la primera visita realizada por Bolsonaro al exterior fue a Chile, aseverando que Brasil se encuentra más cercano al modelo de la Alianza del Pacífico que al del Mercosur.

Más allá de la brecha que en política internacional siempre existe entre las declaraciones y las acciones, ya que las primeras suelen matizarse con el ejercicio del poder, lo esperable es que los países del Mercosur logren respetar la institucionalidad del bloque, garantizando una mínima continuidad de los rumbos emprendidos en los que no deberían existir retrocesos sustanciales. Eso no implica que los miembros no deban discutir a fondo si no es ya hora de emprender aquellas reformas que constituyan un Mercosur con un enfoque más bilateral, flexible y pragmático, para contar con mayor margen de acción en sus políticas nacionales para una adecuada inserción en la economía del siglo XXI.