

**OPINIÓN**  
JULIO 2024

# La resiliencia del Mercosur

Un balance de la Cumbre de Asunción

Julieta Zelicovich



En el último cónclave del Mercosur -en el que se incorporó Bolivia como miembro pleno- predominó un clima optimista sobre el futuro del bloque y se pudieron procesar las diferencias en un marco compartido. No obstante, la ausencia de Javier Milei provocó dudas sobre el papel de Argentina en el bloque.



El futuro es juntos. Esta fue la conclusión principal de la 64° Cumbre del Mercado Común del Sur (Mercosur), celebrada a principios de julio en Asunción. Los miembros del bloque encontraron, en la capital

paraguaya, más coincidencias de lo esperado y reafirmaron su voluntad de priorizar la integración conjunta como mecanismo de inserción internacional. Si tenemos en cuenta las divergencias manifestadas en las cumbres previas, las dificultades del comercio intrazona y las tensiones en ascenso entre el brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva y el argentino Javier Milei, esto es todo un logro para el Mercosur.

Los documentos y discursos de la 64° Cumbre reflejan un Mercosur activo y pujante, con numerosas coincidencias y escasas diferencias, que logra superar la distancia ideológica entre los miembros y el cambiante contexto internacional. El semestre de la Presidencia *pro tempore* de Paraguay concluye con 420 reuniones celebradas en todos los niveles de la estructura institucional del bloque integrado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y, ahora también por Bolivia, con la aprobación de 69 directivas de la Comisión de Comercio, 19 resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y seis decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), además de la entrada en vigor de algunos instrumentos regionales de trascendencia.

Después de años tormentosos, el Mercosur parece entrar en una etapa de calma y dar indicios de un rumbo renovado para la integración regional.

### **Establecer prioridades**

Diversos factores -cambios en los patrones productivos de la región asociados a la reprimarización de las canastas exportadoras, polarización política, pendularidad ideológica de los gobiernos de la región y transformaciones de la economía global- han llevado al Mercosur a sucesivas crisis, en las que tanto la dinámica intrarregional como el papel del bloque como plataforma para la inserción internacional de sus miembros fueron

puestos en cuestión por los gobiernos de los cuatro países, aunque nunca en simultáneo. El modelo del Tratado de Asunción (1991) y del Protocolo de Ouro Preto (1994) estaba estancado.

Alumbrar un sentido para la integración regional en un contexto convulsionado no fue tarea sencilla. Hoy puede verse más bien como una acumulación de piezas que, poco a poco, comenzaron a darle sentido al rompecabezas: entre otras, la reactivación de la agenda externa en 2016; los trabajos de actualización de la estructura institucional del bloque lanzados en 2019; y la reactivación del Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común (GAHAEC), de ese mismo año. Estas piezas fueron sentando las bases, en un proceso no exento de tensiones, de un trabajo técnico y sostenido para un Mercosur posible.

En la 64° Cumbre, ese trabajo previo permitió consensuar una hoja de ruta con las prioridades acordadas para el bloque regional. Esas prioridades se pueden ordenar en tres pilares: fortalecimiento de la integración regional, desarrollo de la infraestructura física y negociaciones externas.

En relación con el primero de estos pilares -el fortalecimiento de la integración regional-, el Mercosur busca darse los instrumentos que permitan incrementar los intercambios entre los socios y mejorar su calidad. El comercio intrazona ronda el 10,5% promedio de las ventas totales de los países miembros y presenta una tendencia declinante. Las barreras técnicas y fitosanitarias aumentaron, lo que dificultó la circulación de mercaderías. La reciente creación del Comité Ad Hoc sobre Medidas que Afectan al Comercio Intrazona (CAH-MACI) puede marcar un cambio en esa dinámica, ya que favorece un diagnóstico preciso sobre las barreras al

comercio intrazona y la posibilidad de contar con un mecanismo institucionalizado para encontrar soluciones y facilitar los intercambios, en sintonía con las metas de Tratado de Asunción.

Otros avances en cuanto a este primer pilar comprenden la entrada en vigor del nuevo Régimen de Origen del Mercosur, que adapta la regulación del bloque a las prácticas internacionales; la creación de un Grupo Ad Hoc sobre Propiedad Intelectual (GAHPI), considerado prioritario para el entorno de inversiones asociadas a I+D; y también la entrada en vigor del Acuerdo de Defensa de la Competencia del Mercosur. Se subrayan avances en la Agenda Digital, con la implementación de mecanismos de coordinación y cooperación en materia de ciberseguridad, así como la continuación de los trabajos relativos a la revisión del arancel externo común, destinados a darle consistencia y a reducir la dispersión de este instrumento.

En materia de integración física, el segundo pilar de la hoja de ruta, los miembros se manifiestan de acuerdo en que la conectividad y las dinámicas fronterizas son centrales para dotar de valor al Mercosur. En esa línea, la normalización de la deuda de Brasil con el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), en 2023, dio lugar a que este instrumento pudiera continuar con diversos proyectos: se priorizaron ocho nuevas iniciativas con un financiamiento de 70 millones de dólares. El Grupo de Trabajo de Infraestructura Física ha servido de foro para los intercambios y la coordinación de políticas destinadas a la conectividad en todos sus niveles, con especial énfasis en el Corredor Vial Bioceánico y la Hidrovía. Los déficits en la conectividad han sido, hasta ahora, uno de los principales obstáculos en la integración: la prioridad dada al pilar de infraestructura puede comenzar a cambiar ese panorama.

Las negociaciones externas son el tercer componente prioritario en el presente y futuro del Mercosur. Hay un consenso compartido respecto de la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados y de encauzar este esfuerzo mediante negociaciones conjuntas. Comienza a surgir, además, cierto acuerdo para flexibilizar las modalidades de negociación mediante una geometría variable, con velocidades diferenciadas para cada miembro. Las autoridades de los cuatro países se han manifestado a favor de priorizar esta agenda, e incluso Argentina -más sutilmente- y Uruguay -explícitamente- han sugerido la opción de hacerlo con velocidades diferenciadas.

En la agenda hay actualmente una decena de negociaciones en curso que, de concretarse, podrían significar un acceso preferencial a mercados para los sectores productivos del Mercosur, con una cobertura equivalente a 45,2% del total de las exportaciones actuales y 33,3% de las importaciones, además de una actualización regulatoria y mecanismos de cooperación y de resolución de controversias en temas comerciales y afines con diversos socios.

Con Singapur se concluyeron las negociaciones en 2023, en lo que significó el primer acuerdo del Mercosur con un país del sudeste de Asia. Actualmente están revisándose las traducciones. Con la Unión Europea, está previsto un encuentro de jefes de negociadores y técnicos en septiembre, en Brasilia, cuando haya finalizado el recambio de autoridades de Bruselas, con la finalidad de destrabar el postergado acuerdo.

También están avanzadas las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). Entre los nuevos frentes, se destaca la adopción del Marco General para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica Integral con

Emiratos Árabes Unidos, con una primera sesión de negociaciones en julio de 2024. Se suma también la reactivación del diálogo con Japón. En el nivel regional, completan el panorama las negociaciones con El Salvador, República Dominicana y Panamá. Para el próximo semestre, además, Uruguay ha propuesto reactivar el mecanismo de diálogo regional con China, propuesta que ha encontrado buen eco en los demás integrantes del bloque.

Estas acciones van dejando atrás -por el momento- las tensiones recurrentes relativas a la flexibilización del Mercosur. Hace tan solo dos años, en noviembre de 2022, Argentina, Brasil y Paraguay habían presentado una protesta formal ante Uruguay por el inicio de negociaciones para incorporarse al Acuerdo Transpacífico. Hoy, en contraste, los miembros acuerdan priorizar el espacio del bloque como instrumento y es reconocido el valor del esfuerzo conjunto en las negociaciones externas. Hay una idea compartida de que los miembros pueden, a la vez, fortalecer el bloque e integrarse más con el mundo. El acuerdo con Singapur, en este sentido, ha tenido un valor estratégico más allá de su contenido específico, al señalar la capacidad del Mercosur de concretar resultados en este tercer pilar de la hoja de ruta.

### **El Mercosur del futuro**

La 64° Cumbre y los trabajos del primer semestre de 2024 comienzan a perfilar nuevos consensos y agendas que redefinen el sentido de la integración a la luz de los cambios en el escenario global. En un contexto de creciente fragmentación geoeconómica y de incertidumbre geopolítica, el Mercosur cobra valor estratégico para sus miembros, más allá de una lectura estricta del intercambio de bienes y servicios. Por un lado, hay propuestas que sugieren la potencialidad del

bloque para ganar masa crítica en industrias estratégicas y mejorar la incidencia de los países a escala global; por otro, asoman también argumentos respecto de las posibilidades de explotar el mercado ampliado para facilitar la adaptación en la transición energética y afrontar los desafíos externos, reduciendo la vulnerabilidad internacional de los países miembros.

La agenda de la integración energética es una de las más destacadas en la conversación sobre un Mercosur del futuro. Los participantes en la Cumbre acordaron en la importancia de esta dimensión y en el fortalecimiento de la interconexión eléctrica y gasífera. También subrayaron las complementariedades de los diferentes recursos de cada país y cómo la integración puede permitir una mayor incorporación de fuentes energéticas renovables a las redes de distribución, cumpliendo así con las metas de cambio climático.

El Mercosur tiene en estas acciones y en la reciente incorporación de Bolivia como miembro pleno - concretada este semestre tras cumplimentarse el proceso de ratificación de su protocolo de adhesión firmado en 2015- la potencialidad para convertirse en un actor ineludible en la transición energética a escala global. En la misma línea, el Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (GAHCDS) ha realizado acciones tendientes a que los miembros del Mercosur dispongan de herramientas para ajustar el equilibrio entre comercio y desarrollo sostenible, y para disputar ante terceros situaciones de «proteccionismo verde» que impacten negativamente en la región. En efecto, la labor reciente se ha centrado en diagnosticar acciones del Mercosur en comercio y desarrollo sostenible, y medidas y políticas sobre desarrollo sostenible impulsadas por terceros países con impacto comercial en el bloque.

En los discursos de la Cumbre, cancilleres y presidentes han sugerido también nuevas temáticas en las que, según los Estados miembros, el Mercosur tiene alto potencial. En esta línea, Brasil esbozó propuestas para la conformación de una alianza de productores de minerales críticos y otra de gobernanza regional de datos. Uruguay apuntó a las oportunidades de crecimiento en la exportación de servicios, postulando al Mercosur como un *hub* de «intelecto». Argentina y Paraguay propusieron abordar a escala regional la regulación de la inteligencia artificial. Paraguay, además, destacó la importancia clave del Mercosur como plataforma de agroalimentos, con un papel estratégico para la sostenibilidad alimentaria y la seguridad energética.

### **Del discurso a los hechos, un largo trecho**

Frente al balance presentado, resulta difícil sostener que el Mercosur «no hace», pero tampoco se puede pecar de ingenuidad y caer en un desbordado optimismo.

Aquellos ajenos a la historia del bloque regional se sorprenderán al saber que los resultados de la 64<sup>o</sup> Cumbre son recibidos con máxima cautela: persisten las críticas sobre las promesas incumplidas de la integración regional y queda mucho recorrido para pasar de las palabras a los hechos. No puede ignorarse tampoco que la ausencia de Javier Milei en la Cumbre es una señal que genera incertidumbre respecto de los compromisos de Argentina. También están entre las cuestiones pendientes varios documentos claves aún no ratificados.

Así como emergieron núcleos de consenso, en la Cumbre se deslizaron diferencias entre los miembros que anuncian negociaciones crispadas en los próximos meses. Por un lado, están pendientes las conversaciones por los dos sectores que tienen tratamiento especial dentro de la zona de libre comercio: el automotor y el

azucarero. Respecto del primero, fueron manifiestas las distintas visiones estratégicas: Brasil aspira a la incorporación del sector al libre comercio intrazona, mientras que Argentina apuntó a preservar los acuerdos bilaterales. Paraguay y Uruguay, por su parte, apuntaron a las asimetrías del bloque e introdujeron en la discusión el abordaje de la electromovilidad. En el sector azucarero, el Grupo Ad Hoc no llegó a reunirse en el primer semestre de 2024.

Por otro lado, la falta de internalización normativa genera sombras sobre el bloque. Entre otros instrumentos relevantes, aún no han entrado en vigor - por falta de ratificación de algunos de sus miembros- la VIII Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos en Materia de Servicios, el Acuerdo sobre Comercio Electrónico, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas ni el Acuerdo para la Eliminación del Cobro de Cargos de Roaming internacional a los Usuarios Finales del Mercosur. En relación con el Arancel Externo Común, aunque Argentina aún no ha ratificado la reforma de 2022, el resto de los miembros ya lo aplica.

Un tercer punto a considerar es el posicionamiento del gobierno «libertario» de Javier Milei. La ausencia del mandatario argentino en la Cumbre, consecuencia de la escalada de tensiones con Lula da Silva, se hizo sentir en los discursos del resto de los presidentes, quienes protestaron ante el faltazo. El desdén de Milei hacia la reunión del bloque contrastó, sin embargo, con la posición constructiva que llevó la Cancillería argentina al encuentro. Esto genera dudas respecto del grado de compromiso que Buenos Aires tendrá con sus socios regionales. La posición de la canciller Diana Mondino encuentra límites en posicionamientos del núcleo dirigente, del que no participa la ministra. Por ejemplo, la reformulación de las políticas de género en Argentina

llevó a que el nuevo gobierno se opusiera a la propuesta de Paraguay de crear un espacio de trabajo para abordar el papel de las mujeres en el comercio del Mercosur - algo que va en línea con los desarrollos de otros bloques de integración regional y organismos internacionales-. Otro punto conflictivo es que, mientras aboga en los discursos por la reducción del arancel externo y de su dispersión, Argentina también solicitó incrementar la cantidad de ítems exceptuados.

### **Mercosur, a pesar de todo**

En el contexto de la 64ª Cumbre, el Mercosur muestra capacidad para recomponerse de las crisis y funcionar incluso cuando hay divergencias ideológicas entre los presidentes. Lula da Silva, quien ha transitado más cumbres del bloque regional que cualquiera de sus contrapartes, apunta dos definiciones claves: por un lado, la de la resiliencia del bloque -«El Mercosur es resiliente y ha sobrevivido a difíciles años de desintegración»- y por otro, el momento de redefinición estratégica -«El Mercosur será lo que queramos que sea»-.

El Mercosur está inmerso en un proceso lento y paulatino de redefinición de sus horizontes y destinos compartidos en el nuevo orden internacional. Si en la década de 1990 la integración regional apuntó a resguardar las democracias y a favorecer el desarrollo mediante la ampliación de mercados en un entorno de globalización en ascenso, hoy la interacción regional necesita dotarse de un nuevo sentido.

La 64ª Cumbre puede haber dado con algunos consensos para ese fin. La construcción de las prioridades y la agenda emergente perfilan dos roles claves para la integración regional: por un lado, la reducción de la vulnerabilidad externa de los miembros, con el

fortalecimiento de la integración en áreas como la energética y la de infraestructura o un abordaje común de las tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial; y, por el otro, la potenciación de su capacidad de incidencia en los mercados globales, vislumbrando capacidades regionales para los nuevos sectores estratégicos, como las cadenas de valor de minerales críticos, pero también agroalimentos y servicios. En su conjunto, hay un entendimiento compartido del valor estratégico del bloque más allá de lo estrictamente comercial.

La persistencia de la falta de internalización y aplicación de las normas, así como el extenso uso de excepciones, indica que estas convergencias en los discursos aún deben recorrer un largo trecho hasta plasmarse en mecanismos que efectivamente conduzcan las políticas económicas de inserción internacional de los países miembros. Las agendas priorizadas destinadas a normalizar y fortalecer la integración regional, así como las negociaciones externas, no producirán resultados en el corto plazo y requerirán de una buena estrategia de comunicación de los progresos para lograr la paciencia necesaria entre quienes reclaman cambios inmediatos. Las crecientes tensiones entre los presidentes, en un contexto de sociedades cada vez más polarizadas, también son una alerta respecto de la cohesión de la integración regional en un momento de reconfiguración de intereses globales.

La reciente cumbre marca así un rumbo posible y compartido, con la integración regional como herramienta para insertarse en las dinámicas globales. También señala que este camino no será sencillo ni estará exento de tensiones, pero que los miembros del Mercosur están dispuestos a transitarlo juntos.

américa  
del sur

/

integración/

javier  
milei

/

luiz inácio  
lula da silva

/

mercado común  
del sur (mercosur)

Los más leídos

**La desigualdad, la comida y  
los cuerpos de clase**

Por Patricia Aguirre

**¿Una ola reaccionaria en  
Europa? Más o menos**

Por Pablo Stefanoni

# **Bolivia: claves de la asonada militar y sus coletazos**

Por Pablo Stefanoni