

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR

Status and perspectives of MERCOSUR

Lic. Carlos Luis Hechavarría Cabrera

Centro de Investigaciones de Economía Internacional, UH

<https://orcid.org/0000-0002-5025-4901>

carloslhc3809@gmail.com

.....
Recibido: Septiembre 2022

Aceptado: Septiembre 2022
.....

Resumen

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) atraviesa por una coyuntura compleja, más allá de las adversidades plateadas por la COVID-19. El peso decreciente del comercio intrabloque, las erosiones derivadas de contradicciones ideológicas, los problemas de inserción en un escenario global cada vez más competitivo, entre otros elementos, plantea un escenario cargado de incertidumbre sobre la sostenibilidad del mecanismo. Ante este cuadro, el presente artículo realiza un balance sobre el estado actual del bloque suramericano y su perspectiva, a partir de un análisis de indicadores económico-comerciales y de variables políticas que podrían implicar cambios en las dinámicas del MERCOSUR.

Palabras clave: MERCOSUR, integración, comercio, tendencia, cadenas regionales de valor

Abstract

The Common Market of the South (MERCOSUR) is going through a complex situation, beyond the adversities caused by COVID-19. The decreasing weight of intrablock trade, the erosions derived from ideological contradictions, the problems of insertion in an increasingly competitive global scenario, among other factors, pose a scenario full of uncertainty regarding the sustainability of the mechanism. This article analyzes the current state of the South American bloc and its perspective, based on an analysis of economic-commercial indicators and political variables that could imply changes in the dynamics of MERCOSUR.

Keywords: MERCOSUR, integration, trade, trend, regional value chains

Clasificación JEL: F15

Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha representado durante décadas, la experiencia de integración más avanzada de Suramérica. Más allá de sus limitaciones y desafíos, el mecanismo ha servido de plataforma para la ampliación y profundización de vínculos comerciales, a la vez que ha dotado a sus miembros de una mayor capacidad negociadora frente a otros actores. La presencia de dos de las principales economías suramericanas (Brasil y Argentina) ha generado expectativas en torno al alcance del esquema asociativo desde su surgimiento.

En la actualidad, el Mercosur muestra señales de estancamiento y, en varios aspectos, de retroceso. Indicadores comerciales negativos, divergencias ideológicas entre sus socios y discrepancias en torno al rumbo del mecanismo, son los síntomas más evidentes de agotamiento. Los problemas que enfrenta el bloque generan cada vez más incertidumbre acerca de su evolución, así como cuestionamientos sobre su capacidad para superar las contradicciones internas y concertar estrategias frente a las amenazas y oportunidades que plantea el escenario internacional actual.

Con el objetivo de aproximarse a este debate, el presente trabajo busca evaluar las principales tendencias y desafíos del Mercosur. Si bien en este estudio, tiene un peso importante el componente económico-comercial, resulta imprescindible abordar aspectos políticos, teniendo en cuenta que factores como la dicotomía izquierda-derecha en América Latina y la proyección hegemónica de Estados Unidos (EEUU), condicionan los procesos integracionistas en la región. En el plano económico, se describe el comportamiento del comercio intrabloque y de los vínculos con los socios externos, a la vez que se analiza la evolución de ambas variables a nivel sectorial. En un apartado final, se realiza un análisis sobre los factores que podrían tener mayor influencia en el devenir del mecanismo, poniendo énfasis en las contradicciones internas y en los desafíos que implican sus vínculos con actores externos.

I. Breves antecedentes

El Mercado Común del Sur (Mercosur) surgió el 26 de marzo de 1991, tras la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay. Sus objetivos estaban en consonancia con el paradigma neoliberal de integración. En él se conjugaron los intereses del capital transnacional con el de las burguesías locales, así como los objetivos geopolíticos de cada Estado,

con un marcado protagonismo de Brasil y Argentina. El Protocolo de *Ouro Preto* de 1994 dotó al mecanismo de una estructura institucional y personería jurídica internacional, al mismo tiempo que creó el Arancel Externo Común (AEC) que dio origen a la Unión Aduanera de los países de la organización.

Sin embargo, el Mercosur se ha visto afectado por factores que inhiben el avance del proceso de integración, relacionados, entre otros aspectos, con las asimetrías que enfrentan sus miembros. En la práctica, el esquema ha funcionado como una unión aduanera imperfecta, en la que aún persisten cuotas bilaterales en sectores relevantes (como es el caso de vehículos automotores y autopartes) y excepciones nacionales al AEC.

El surgimiento del Mercosur estuvo enmarcado en un contexto en el que Estados Unidos impulsaba la creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). La iniciativa suramericana llamó la atención del gobierno estadounidense, debido al reforzamiento del liderazgo brasileño, como pieza clave del bloque. Mientras las negociaciones del ALCA mostraban signos de estancamiento, el esquema de integración suramericano denotó un acelerado crecimiento de los flujos comerciales y de inversión entre sus países miembros, a la vez que obtuvo logros significativos en el acercamiento a actores extrarregionales importantes como la Unión Europea (UE), al concretar el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la UE. Tanto en el ámbito intrabloque como en la proyección extrarregional, Brasil desempeñaba un papel clave en la mediación y en la articulación de estrategias comunes entre las naciones integrantes del bloque (Regueiro Bello, 2008).

El protagonismo de Brasil en América del Sur representó un desafío para Estados Unidos, en tanto existían divergencias entre los gobiernos de ambos países, que desviaron las negociaciones del ALCA del curso deseado por Washington. La propuesta de una zona de libre comercio hemisférica, suponía para Brasil tener que competir con la primera economía del mundo. De ahí que el gigante suramericano, promoviera la creación de un bloque en torno a su liderazgo para negociar el ALCA¹.

El ascenso de gobiernos progresistas que tuvo lugar durante la primera década del siglo XXI, impactó también en el bloque suramericano. La llegada a la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina y Lula da Silva en Brasil determinaron cambios significativos en el bloque, refrendados en la cumbre de Buenos Aires en el 2003. El Mercosur adoptó un enfoque que trascendió la dimensión económico-comercial, para incorporar aspectos relacionados con la

¹ En la reunión de los Ministros de Comercio del ALCA celebrada en Belo Horizonte en mayo de 1997, este país propuso y defendió los esquemas de integración como instancias de negociación del ALCA, y logró la aprobación de que este pudiera ser un acuerdo entre bloques.

concertación política, la transformación productiva, el tratamiento de las asimetrías, la adhesión de nuevos países como Estados Asociados² y estrategias comunes para solucionar problemas sociales. La entrada de la República Bolivariana de Venezuela (en lo siguiente Venezuela) en el 2012, fue un momento significativo en el bloque, coherente con sus pretensiones de lograr su expansión en la región de América del Sur.

II. Contexto político

Hacia el 2015, América Latina ya experimentaba cambios en la correlación de fuerzas, signados por la reversión de procesos progresistas y el avance de la derecha. La coyuntura económica adversa impuesta por el deterioro de precios de los productos básicos, el desgaste de los gobiernos de izquierda y la práctica de acciones subversivas y golpistas por parte del binomio EEUU-oligarquías locales, determinaron importantes transformaciones en el mapa político regional.

Aquellos procesos progresistas que lograron sostenerse en ese contexto adverso, lo hicieron bajo la presión de fuertes tensiones sociales, a la vez que experimentaron una pérdida de la capacidad de concertación regional. Venezuela pudiera considerarse el caso más representativo, teniendo en cuenta la profundidad de la crisis por la que ha atravesado y el impacto de las agresiones internacionales que ha enfrentado.

Un componente de la estrategia contra el proceso bolivariano ha sido la promoción de su aislamiento en todos los mecanismos internacionales posibles, aludiendo la supuesta falta de legitimidad del gobierno de Nicolás Maduro. Los esquemas asociativos de la región han padecido divisiones de sus países miembros en grupos a favor o en contra de la participación de representantes del gobierno venezolano. En algunos casos, las fricciones se generan en torno al reconocimiento de delegaciones vinculadas al autoproclamado Juan Guaidó, erosionando, cuando menos, la posibilidad de consenso.

En este panorama político, se dieron condiciones favorables para el avance del paradigma panamericanista en la región. Paralelamente, se produjo un retroceso abrupto de las iniciativas de cooperación, concertación e integración impulsadas durante el llamado ciclo progresista. El desmembramiento de Unasur, la acentuada disminución de la cooperación en el ALBA-TCP, y la parálisis de la CELAC, son ejemplos de la realidad que sobrevino al reposicionamiento de la derecha en América Latina.

² Perú (2003), Ecuador (2004), Colombia (2004) y Venezuela (2006) se adhirieron como miembros asociados al Mercosur. Venezuela ingresó plenamente el 12 de julio del 2012.

Con la victoria de Mauricio Macri en Argentina y el *impeachment* contra Dilma Rousseff en Brasil, la configuración política del Mercosur sufrió importantes cambios. El mecanismo experimentó un giro a la derecha que tuvo entre sus principales hitos la suspensión indefinida de Venezuela³. Al mismo tiempo, tuvo lugar una regresión del enfoque dado por los gobiernos progresistas y el avance de posiciones favorables a una liberalización más profunda y la aceleración de acuerdos con socios externos al bloque.

La llegada a la presidencia de Jai Bolsonaro en Brasil, además de acentuar el enfoque neoliberal del Mercosur, erosionó aún más la capacidad del mecanismo para establecer posiciones comunes frente a actores externos. El fuerte sesgo nacionalista impreso por Bolsonaro, motivó cambios significativos en la política exterior brasileña, con repercusiones particulares para el esquema suramericano. El incremento de las prácticas unilaterales, la disminución del activismo diplomático, el desprecio por esquemas multilaterales y el alineamiento con la política exterior estadounidense, redujeron el peso de Brasil como actor regional, a la vez que obstaculizó el funcionamiento del Mercosur.

A partir del triunfo de Alberto Fernández en Argentina, un rasgo notable en la evolución del bloque ha sido las diferencias ideológicas con su homólogo brasileño. El discurso agresivo de Bolsonaro hacia su par argentino, incluso desde que este último era un candidato; así como el apoyo de Fernández a la liberación de Lula da Silva, son ejemplos representativos de las tensiones que priman entre ambos gobiernos. Tales divergencias complejizan aún más las relaciones intrabloque, sobre todo cuando se trata de las dos principales economías del mecanismo.

III. Estado de la integración comercial y productiva

Envuelto en un contexto económico y político contraproducente, el Mercosur ha experimentado un incremento de disímiles contradicciones. Las desavenencias ideológicas y el avance de prácticas unilaterales dentro del bloque, apuntan a un futuro incierto para la integración de sus estados miembros. En medio de ese escenario, se vislumbran tendencias cuyo saldo refleja un estancamiento del proceso de integración suramericano.

Una de las más representativas es el **debilitamiento del comercio intrabloque**. En el 2019, las exportaciones destinadas a otros países del Mercosur constituían solo el 10,6%, de las exportaciones totales, resultado más

³ Ello implica que la pertenencia de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR sigue vigente sin que le correspondan los derechos y obligaciones inherentes a los estados parte.

bajo desde su fundación. Los efectos de la pandemia de la Covid-19, no hicieron sino acentuar esa tendencia. El mecanismo suramericano experimentó una caída de 22,8 % del intercambio entre sus miembros, en los primeros 5 meses del 2020, luego de un 2019 en el que se constató una caída del 19,7% de las exportaciones al propio bloque. Las estadísticas relacionadas con las importaciones provenientes de los miembros del Mercosur, también reflejan un comportamiento negativo. En el 2019, por ejemplo, las importaciones originadas en socios del propio bloque se redujeron más que las procedentes de otros socios comerciales (-15,8% y -9,3%, respectivamente) (CEPAL, 2020).

La otra cara de este fenómeno es el **incremento de los vínculos con socios fuera del bloque**. Un indicador que refleja esta tendencia es la variación de la participación de los socios como origen de las importaciones del Mercosur. Al comparar este indicador entre los años 2006 y 2007 y los años 2016 y 2017, se observa un descenso de la participación del Mercosur en un 3,4%, mientras el resto del mundo experimentó un incremento del 6,3%. En ese resultado, la República Popular China (en lo siguiente China) desempeñó un rol importante, considerando que su participación como origen de las importaciones del Mercosur, en el período mencionado, mostró un ascenso del 9,2% (CEPAL, 2018). El gigante asiático también ha ocupado un importante lugar como destino de las exportaciones. Su elevada demanda de productos básicos, lo ha convertido en un importante receptor de exportaciones principalmente brasileñas y argentinas.

Otro elemento de peso en el aumento de los vínculos del bloque suramericano con socios extraregionales, es la negociación de acuerdos para la liberalización del comercio, en el que resalta el Acuerdo Mercosur-Unión Europea⁴. A él se suman las negociaciones en curso con Canadá, Corea del Sur y Singapur y el acuerdo entre Brasil y México para la liberalización de su comercio automotor, vigente desde 2019. Estos acuerdos fomentarían la exportación de recursos naturales del Mercosur, gracias a un mayor acceso a nuevos mercados. En cambio, profundizarían el debilitamiento del comercio entre los países del bloque, en especial el comercio de manufacturas.

⁴ Luego de 20 años de negociaciones, ambos mecanismos de integración concluyeron un acuerdo de asociación en junio del 2019, basado en tres pilares: un pilar comercial, uno de cooperación y otro de diálogo político. El pilar comercial entraría supuestamente en vigor a inicio del 2021. Sin embargo, el 7 de octubre del 2020, el parlamento europeo rechazó la ratificación del acuerdo “en su estado actual”, aludiendo contradicciones con la política medioambiental de Jair Bolsonaro.

Gráfico No. 1

Exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque como destino y origen

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Fuente: (CEPAL, 2020, p. 14)

En estrecha relación con la falta de dinamismo del comercio intrabloque, se muestra otra tendencia. La **escasa presencia de cadenas regionales de valor (CRV) y poca participación en cadenas globales de valor (CGV)**. La inserción de los países del Mercosur en CRV se manifiesta principalmente a partir de su participación como proveedores de materias primas o de manufacturas intensivas en recursos naturales. En el sector primario se origina alrededor del 38% de las CRV y ofrece la mayor parte de sus productos al sector manufacturero basado en recursos naturales, representando la cadena de valor más importante de la región. De igual forma, una parte significativa de las ventas de productos básicos se dirigen a otras industrias primarias y a la manufactura industrial. La mayor parte (el 74%) del valor agregado originado en el sector primario que es transformado en la región y exportado nuevamente tiene como destino final al resto del mundo. Dentro del sector manufacturero industrial, sobresalen las cadenas regionales de valor del sector automotriz, las cuales presentan una alta concentración entre Brasil y Argentina, y poca trascendencia en mercados extrarregionales (Amar & Landau, 2019).

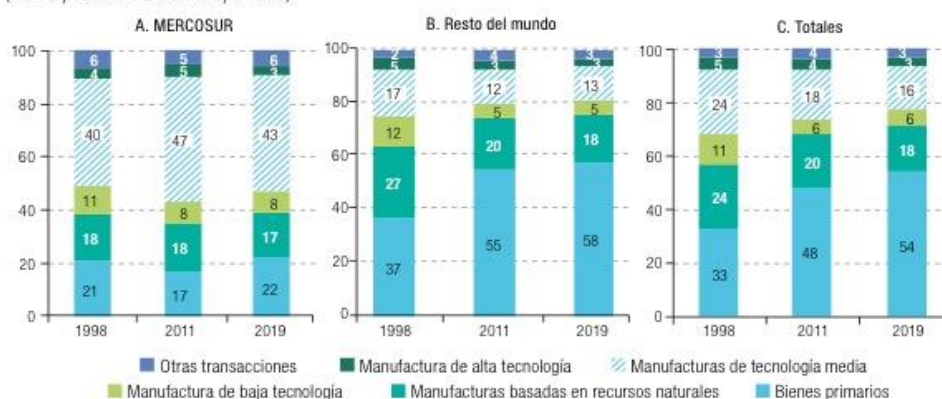
La composición de las cadenas regionales de valor, refleja los rasgos del Mercosur en el plano sectorial. Lejos de revertir el patrón primario exportador, las economías del mecanismo tienden a acentuar la **primarización de su inserción externa** y a exportar productos de baja complejidad relativa. Conjuntamente, la participación de los productos primarios y sus derivados en las exportaciones del Mercosur, presentaron cifras de alrededor del 73% en el 2019, superiores a los niveles del 2011 (68%) y mucho mayores que las de 1998 (55%) (CEPAL, 2020). El alza de los precios de los productos básicos

durante la primera década del siglo XXI, influyó notablemente en la profundización del modelo primario exportador, como fórmula principal de acumulación.

Este comportamiento se explica fundamentalmente a partir del aumento de las exportaciones de los países del Mercosur hacia el resto del mundo y de la disminución del comercio intrabloque. **Los nexos comerciales entre los miembros del Mercosur, aún se caracterizan por un importante peso del sector industrial**, principalmente de manufacturas de media tecnología. En ese apartado, resulta relevante los vínculos que existen entre la industria automotriz brasileña y la argentina, en la cual se manifiestan los principales encadenamientos productivos del mecanismo. Teniendo en cuenta estos elementos, es comprensible el impacto que ha tenido la disminución del comercio al interior del mecanismo, en el peso del sector industrial en las exportaciones de sus miembros.

Gráfico No. 2

Intensidad tecnológica de las exportaciones de los países del MERCOSUR, 1998-2019
(Participación en el total exportado)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos de INDEC, MDIC, BCP, Uruguay XXI y COMTRADE.

Nota: Se consideran exclusivamente las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada de las exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: (CEPAL, 2020, p. 20)

Una tendencia determinante no solo para el presente del Mercosur, sino también para su futura evolución, es el **creciente interés de los países miembros por flexibilizar la política externa común**. Uruguay y Paraguay, ya habían mostrado un interés pronunciado en la concertación de acuerdos, de forma unilateral, con actores externos al esquema suramericano. Sus patrones de especialización han suscitado la inconformidad con la aplicación de un arancel externo común, relativamente elevado para algunas manufacturas⁵.

⁵ En el caso de Uruguay, resalta la concertación de acuerdos de libre comercio con México (vigente desde el 2004) y Chile (vigente desde el 2018), así como la concertación de Tratados

En los últimos años, Brasil y Argentina, han mostrado mayor inclinación hacia negociaciones fuera del marco del Mercosur con socios de gran peso como Estados Unidos y China. La convergencia de los mandatos de Donald Trump en la Casa Blanca y Jai Bolsonaro en Planalto, sirvió de base para la profundización de los vínculos entre los gobiernos estadounidense y brasileño. En el plano comercial, ello se reflejó en un acercamiento con miras a firmar un acuerdo comercial bilateral, el cual no consideraba la inclusión del Mercosur y ponderaba la celebración de “mini-acuerdos” que facilitarían el comercio entre ambos países. Al margen de la afinidad ideológica entre ambos mandatarios, China continuó ganando terreno como el principal socio comercial de Brasil.

Argentina, por su parte, también ha desarrollado iniciativas hacia ambas potencias, en el plano bilateral. El Acuerdo Marco en Materia de Comercio e Inversión, firmado en el 2016 entre la nación del Cono Sur y Estados Unidos, y el acuerdo celebrado con China para el establecimiento de un Diálogo sobre Comercio e Inversiones, demuestran la voluntad del gobierno argentino de establecer canales expeditos para el tratamiento de los temas comerciales con socios externos al Mercosur, sin considerar al bloque como plataforma de negociación.

IV. Escenario post-pandemia e impacto del conflicto en Ucrania

La pandemia de la COVID-19 afectó considerablemente a los países miembros del MERCOSUR, los cuales, comprendiendo el 3,4% de la población mundial, presentaron el 12,8% de los casos a nivel mundial. En paralelo a la compleja situación sanitaria y, con un comportamiento similar al resto del mundo, la reducción de la movilidad, los paros productivos y la disminución del comercio transfronterizo, derivó en una abrupta caída de la actividad económica. El bloque mostró una reducción de su actividad económica en un 5,2% promedio en 2020 (CEPAL, 2021). Aunque estas cifras representen una evolución menos grave que el resto de América del Sur, muestran al mismo una caída más profunda que el resto del mundo

En el 2020, la dinámica decreciente del comercio intrabloque se acentuó, reforzando los desafíos que ya presentaba el bloque en materia de inserción externa. Las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del mecanismo descendieron 10,4% interanual durante el segundo trimestre del año, como resultado de una menor demanda externa y la caída de los precios internacionales. Una recuperación relativa de ambos factores hacia el segundo semestre permitió que la reducción de las exportaciones medidas en dólares mostrara cifras más moderadas en el cierre anual, con una baja promedio del

Bilaterales de Inversión (TBI) con disímiles países, entre los que destaca Estados Unidos (vigente desde el 2006).

7,5% (CEPAL, 2021).

Un fenómeno importante fue el hecho que las exportaciones que más disminuyeron fueron las que tuvieron como destino al propio bloque y al resto América del Sur (-15%). En tanto, las dirigidas al resto del mundo, fundamentalmente Asia, presentaron una mayor resiliencia e incluso un leve incremento (1,2%). Como resultado, las exportaciones de manufacturas, predominantes en el comercio intrabloque, se vieron mucho más afectadas (-16,1%) que las de productos primarios (-1,6%) (CEPAL, 2021).

En sintonía con el escenario de recuperación por el que atravesó la economía global durante el 2021, el comercio exterior del MERCOSUR creció notablemente en igual período, llegando a superar el nivel previo a la crisis sanitaria. El valor de las exportaciones aumentó un 35,6% en relación con el 2020 y rebasó en más del 20% su nivel de 2019 (CEPAL, 2022). Las principales causas de estas dinámicas fueron el alza de los precios internacionales de las materias primas exportadas, la recuperación de la demanda global y las disrupciones en las cadenas de suministro por la pandemia.

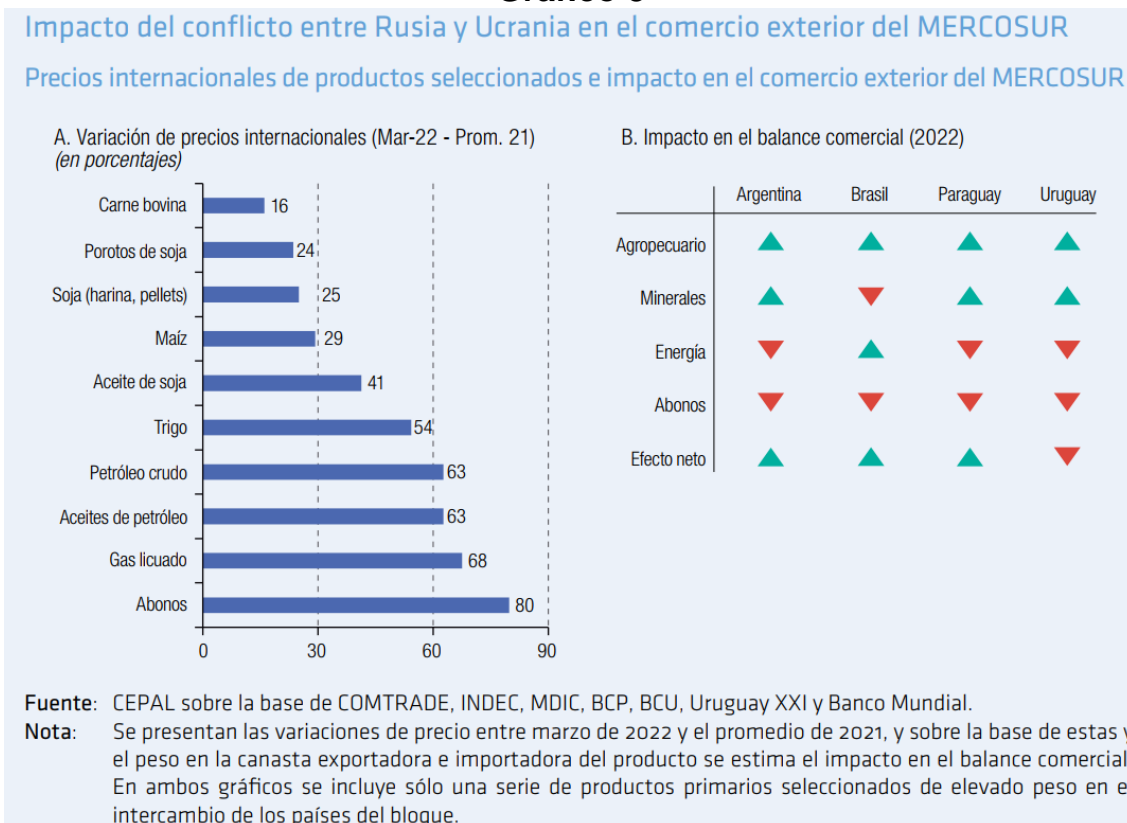
En esta coyuntura de recuperación el intercambio de bienes al interior del bloque experimentó una expansión incluso superior al comercio total. Una de las principales causas de ese comportamiento fue la reanimación de la actividad industrial en Argentina y Brasil, lo cual reactivó el funcionamiento de los encadenamientos productivos que persisten en el sector secundario de ambas economías. No obstante, el comercio intrabloque continuó representando una parte pequeña del total (11%), lo que expone la continuidad de la tendencia hacia la desintegración productiva y comercial que ya venía mostrando el MERCOSUR (CEPAL, 2022).

El conflicto que estalló en Ucrania, a inicio del 2022 contrajo múltiples indicadores de actividad productiva y comercial a nivel global y, con ellos, las expectativas globales de recuperación en un mundo postpandemia. Descendió la oferta de materias primas y se produjo un alza significativa de precios, tanto para las exportaciones como para las importaciones del bloque. No obstante, este contexto implica tanto desafíos como oportunidades para los países del MERCOSUR en términos económicos.

A pesar de los potenciales efectos positivos de la mejora de los precios de las materias primas de exportación, la escasez y el incremento de los precios de los combustibles y fertilizantes, que tienen a Rusia y Ucrania como proveedores clave, apuntan contra la producción agropecuaria del bloque y, por ende, su oferta exportable. Al mismo tiempo, el incremento de precios, principalmente de los combustibles, derivaría en un aumento de los precios de

las exportaciones y, consecuentemente, en una mejora de las balanzas comerciales de los países del bloque (CEPAL, 2022).

Gráfico 3



Fuente: (CEPAL, 2022, p. 17)

V. El Mercosur en perspectiva

Las tendencias planteadas ilustran un Mercosur que genera más dudas que certezas. El esquema de integración se enfrenta a disímiles desafíos que responden a problemas estructurales, coyunturas adversas y la ausencia de estrategias comunes.

Los vínculos con China y la Unión Europea, aun cuando contribuyen a la diversificación de los socios comerciales, reproducen y acentúan el patrón de especialización primario exportador del bloque. La creciente participación de las manufacturas extrarregionales en las importaciones del Mercosur, amenaza con una mayor desindustrialización de las economías que lo componen. Incapaces de competir con empresas chinas, europeas o, por supuesto, estadounidenses, las industrias de los países miembros serían desplazadas de los mercados al interior del mecanismo, cuyo acceso es garantizado por el arancel externo común u otras políticas concertadas dentro del esquema suramericano.

La ausencia de una política industrial, capaz de encauzar el comercio intrabloque en función de una estrategia de desarrollo, ha inhibido la sostenibilidad del proceso de integración. La liberalización y el arancel común no han bastado para emprender procesos de industrialización y diversificación de la estructura productiva, tan necesarios para los países miembros del Mercosur. La escasa inserción de las industrias del bloque en cadenas globales de valor, ha limitado su capacidad de acceso a mercados más dinámicos y a las principales fuentes de tecnologías y financiamiento, factores imprescindibles para alcanzar mayores niveles de competitividad.

Sin un proceso de industrialización estable y con una especialización en la exportación de productos básicos, la falta de complementariedad continúa siendo un lastre que impide la consolidación de la integración latinoamericana. Por este desafío atraviesa el Mercosur. Carentes de estrategias comunes para lograr una mejor inserción internacional, sus miembros buscan expandir los vínculos comerciales con socios externos a partir de sus patrones tradicionales de acumulación. Ello tiene como principal costo, la apertura de sus mercados a productos manufacturados por industrias altamente competitivas, que podrían erosionar el comercio intrabloque, donde aún se evidencia una importante participación del sector secundario.

La materialización de un escenario en el que esta tendencia sea revertida, o al menos contenida, pasa necesariamente por el liderazgo que ejerza (o no) Brasil. Un posible cambio de gobierno, que deje atrás las posturas ultranacionalistas de Jair Bolsonaro, podría constituir un primer paso hacia un mayor protagonismo del gigante suramericano. En un escenario optimista, el arribo de un gobierno que retome la visión de Brasil como un actor relevante a nivel regional y global, podría redimensionar al Mercosur, no solo como bloque económico, sino también como plataforma de concertación política.

En vísperas de elecciones presidenciales en el gigante suramericano, varios matices del discurso y la acción del candidato y expresidente Lula da Silva despiertan interés, por su posible impacto en el MERCOSUR. Uno de ellos es su postura a favor de renegociar el acuerdo con la Unión Europea, alegando la necesidad del bloque de exportar productos manufacturados de mayor valor agregado (AFP, 2021). Igualmente, el encuentro con el mandatario boliviano Luis Arce y las declaraciones del ex ministro de relaciones exteriores Celso Amorim sobre la voluntad del candidato brasileño impulsar la inclusión de Bolivia en el Mercosur (EFE, 2022), apunta a una posible extensión del bloque con implicaciones tanto económicas como políticas.

No obstante, cabría cuestionarse si la postura de Brasil hacia el Mercosur estaría exclusivamente condicionada por la ideología de la fuerza política que arribe a la presidencia. Uno de los componentes del creciente protagonismo

brasileño durante el gobierno de Lula da Silva, fue la internacionalización de sus empresas, respaldada por la aplicación de políticas públicas, entre las que destacó el rol desempeñado por BNDES. En esa estrategia de internacionalización, el Mercosur ha encontrado más amenazas que oportunidades.

El elevado arancel común es percibido por importantes actores económicos y políticos brasileños como un obstáculo, más que una herramienta que tribute a la internacionalización de las empresas del gigante suramericano. Las altas cuotas arancelarias implican efectos disuasivos sobre actores de peso a nivel global, con los cuales Brasil busca estrechar vínculos. Como contracara de la perspectiva brasileña, este acercamiento repercute de manera negativa sobre los objetivos de Argentina, en tanto propicia el debilitamiento de su industria, debido, fundamentalmente, a la probable pérdida de cuotas del mercado brasileño. Además, uno de los componentes importantes de la estrategia brasileña, ha sido la adquisición de activos estratégicos, localizados incluso en los países del bloque, lo cual ha generado y podría continuar provocando no pocas fricciones dentro del mecanismo.

Analizando el Mercosur en perspectiva, el cambio significativo de la coyuntura regional y global, condiciona la percepción brasileña del bloque, más allá del signo político de quien ocupe el gobierno. A inicios de los años 90, el Área de Libre Comercio para las Américas, significaba un desafío para la industria brasileña. En ese contexto, el Mercosur constituía un instrumento capaz de reservar nichos de mercado frente al empuje de las transnacionales estadounidenses, al mismo tiempo que dotaba a Brasil de una mayor capacidad negociadora frente a Estados Unidos.

En el contexto actual, la realidad brasileña y global presenta cambios importantes con respecto al punto de partida del Mercosur, provocando una redefinición de las prioridades de sectores con influencia en la potencia suramericana. Los objetivos que giran en torno a la internacionalización brasileña y la irrupción de China en el espacio latinoamericano, podrían considerarse componentes esenciales dentro de aquellos cambios. Atendiendo a criterios estrictamente económicos, tales factores conducirían a un Mercosur menos importante para Brasil, aun cuando la potencia suramericana continúe siendo esencial para el bloque. Desde luego, sería pertinente considerar también la importancia geopolítica que tiene para Brasil la conservación de ese espacio o, visto desde otro punto de vista, los costos que implicaría su desarticulación.

Más allá de la importancia del liderazgo brasileño, no se puede perder de vista que la estabilidad de un proceso de integración se basa en una constante generación de consensos, al margen de la disparidad que exista en el peso

político y económico de sus miembros. El Mercosur, como se ha observado, no está exento de tiranteces, entre las que resaltan las de Argentina y Brasil.

La relación entre la nación rioplatense y el gigante suramericano ha constituido un eje fundamental en la construcción del Mercosur. De ahí que el estado de sus vínculos condicione el comportamiento de los indicadores relacionados con la integración comercial y productiva del bloque. Las acusaciones recíprocas de violación de los acuerdos y de prácticas proteccionistas, principalmente asociadas a la aplicación de barreras no arancelarias, han motivado fricciones que, si bien son generalmente solventadas, afectan el normal flujo de mercancías, la concertación y la cooperación entre ambos países.

Este panorama se vuelve aún más complejo a partir de la menor participación de Brasil como destino de las exportaciones argentinas y viceversa. En ese fenómeno, China es, nuevamente, un factor determinante. Argentina redujo la participación en las importaciones totales de Brasil desde el 11,2% en 2001 hasta el 6% en 2019, mientras que el gigante asiático incrementó esa participación desde el 2,4% al 19,9%. Mientras, entre abril y julio del 2020, por primera vez en tres décadas, Brasil no sería el principal socio comercial de Argentina, puesto que fue ocupado por China durante el breve período (Zelicovich, 2020).

A modo de conclusiones

La llegada a la presidencia del gobierno ultranacionalista de Jai Bolsonaro, las divergencias ideológicas entre los gobiernos de Argentina y Brasil, la estrategia hegemónica contra Venezuela y la parálisis de los proyectos de concertación, cooperación e integración en América Latina y el Caribe, esbozan el contexto político convulso en el que se ha desenvuelto el Mercosur durante la última década. Entre los principales resultados de este escenario están la separación indefinida de Venezuela, el menor activismo de Brasil como líder del bloque y un aumento de las contradicciones entre los dos miembros de mayor peso en el mecanismo.

La disminución del comercio intrabloque y el aumento de los vínculos con socios externos al Mercosur son tendencias fundamentales de su dinámica comercial actual. Lejos de concretarse un cambio de la matriz productiva, se ha profundizado el carácter primario de su inserción internacional, aun cuando las manufacturas preservan una participación relevante en el comercio intrabloque. En este contexto, los países miembros ponderan cada vez más las negociaciones y acuerdos bilaterales con socios externos al Mercosur, en detrimento de la concertación de posiciones comunes en el seno del mecanismo.

La capacidad y voluntad política de Brasil para ejercer el liderazgo en el Mercosur, el creciente vínculo de los países miembros con China y la relación Brasil-Argentina, constituyen variables determinantes en la evolución reciente del bloque. El desfase entre la estrategia de internacionalización de capitales brasileños y la esencia del Mercosur, apunta, cuando menos a una redefinición del mecanismo. En ese escenario, el arancel externo común es uno de los principales componentes susceptibles de cambios, lo cual favorecería la irrupción de actores económicos extrarregionales, principalmente de China. En un Mercosur carente de estrategias comunes de industrialización, ese fenómeno tendría efectos nocivos sobre la industria y la integración, debido a la brecha que separa a las empresas del bloque en términos de competitividad.

Referencias Bibliográficas

- AFP (17 de noviembre de 2021). Lula aboga por rehacer acuerdo UE-Mercosur tras las elecciones de 2022. *France 24*. Obtenido de <https://www.swissinfo.ch/spa/lula-aboga-por-rehacer-acuerdo-ue-mercosur-tras-las-elecciones-de-2022/47119006>
- Amar, A., & Landau, M. T. (2019). *Cadenas regionales de valor en América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45002>
- CEPAL (2018). El rol del MERCOSUR en la integración regional, *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, No 1*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44298>
- CEPAL (2020). Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia, *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, No 3*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45927>
- CEPAL (6 de agosto de 2020). *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*. Informe Especial No.6, Santiago de Chile. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf
- CEPAL (2021). Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa. *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, No 4*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47126-boletin-comercio-exterior-mercosur-4-treinta-anos-mercosur-busca-estrategia>
- CEPAL (2022). *Superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y desafíos de la guerra en Ucrania*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47958/1/S2200429_es.pdf
- EFE (5 de septiembre de 2022). Lula acelerará ingreso de Bolivia en Mercosur si gana, según exministro. Obtenido de https://www.swissinfo.ch/spa/brasil-bol%C3%ADvia_lula-acelerar%C3%A1-ingreso-de-bolivia-en-mercosur-si-gana-seg%C3%BAAn-exministro/47877574

- Regueiro Bello, L. M. (2008). Capítulo IV: Reconfiguración de los espacios de integración. En L. M. Regueiro Bello, *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA*. Buenos Aires: CLACSO.
- Zelicovich, J. (2020). *La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil*. Obtenido de <https://doi.org/10.24215/23142766e102>.

Declaración de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses