

El Mercosur y su circunstancia

Ricardo Arredondo*

Resumen: Es un lugar común afirmar que el Mercosur se encuentra en crisis. En particular, la decisión del gobierno uruguayo de explorar la posibilidad de firmar unilateralmente acuerdos de libre comercio con países extrazona ha acentuado esa sensación y, a su vez, ha generado el interrogante si el Mercosur podrá sobrevivir a este nuevo trance. Este artículo propone analizar el contexto (la circunstancia) en la que se encuentra el Mercosur en la actualidad, para lo cual se analiza su trayectoria, sus éxitos y fracasos. También se aborda la decisión del gobierno uruguayo de negociar unilateralmente acuerdos de libre comercio con terceros países o agrupaciones de países extrazona y, finalmente, se esbozan algunas conclusiones y propuestas para avanzar en este territorio minado.

Palabras clave: Mercosur, política exterior, arancel externo, acuerdos de libre comercio, Argentina

Abstract: It is a common place to state that Mercosur is in crisis. In particular, the decision of the Uruguayan government to explore the possibility of unilaterally signing free trade agreements with countries outside the region has accentuated this sense of crisis and in turn has raised the question of whether Mercosur will be able to survive this breakpoint. This article proposes to analyze the context (the circumstance) in which Mercosur finds itself at present, for which the trajectory of Mercosur, its successes and failures, is analyzed; the decision of the Uruguayan government to unilaterally negotiate free trade agreements with third countries or groups of extra-zone countries and, finally, some conclusions and proposals are outlined to advance in this mined territory.

Key words: Mercosur, Foreign Policy, external tariff, free trade agreements, Argentina

RECIBIDO: 5 de noviembre de 2021; **ACEPTADO:** 20 de noviembre de 2021; **PUBLICADO:** 21 de diciembre de 2021

* Abogado (UNT), Master of Laws (LL.M) (London School of Economics and Political Science) y Doctor en Derecho (UBA). Es diplomático de carrera con casi treinta años en el Servicio Exterior de la Nación y Profesor de derecho internacional público (UBA). Es miembro del Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y del Instituto de Derecho Internacional del CARI, entre otras instituciones.
ricardo.arredondo@derecho.uba.ar

Introducción

Es un lugar común afirmar que el Mercosur se encuentra en crisis. Hay quienes hablan de una crisis de identidad, de una nueva crisis, de crisis económica o crisis de la integración (Bouzas, 2003, p. 233). En particular, la decisión del gobierno uruguayo de explorar la posibilidad de firmar unilateralmente acuerdos de libre comercio con países extrazona ha acentuado esa sensación de crisis y a su vez ha generado el interrogante si el Mercosur podrá sobrevivir a este nuevo trance.

Sin embargo, para comprender cabalmente el estado de situación en el que se encuentra el bloque es preciso adoptar una mirada más amplia, analizar su contexto. Porque el Mercosur no es una burbuja, sino que por el contrario se encuentra inmerso en lo que José Ortega y Gasset denominaba su “circunstancia”. En 1914, el filósofo español acuñó, en su libro *Meditaciones del Quijote*, una frase que generó un largo debate filosófico: “Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo”. Y esa circunstancia, ese contexto, cobra una dimensión especial al analizar la coyuntura actual del Mercosur.

El contexto de nuestro bloque regional está dado, a mi juicio, tanto por su historia como por su geografía. La historia nos permite ver de dónde venimos, cuáles fueron los éxitos y los fracasos de este proyecto de integración y nos da un prisma para observar su presente. La geografía, entendida como el ámbito espacial de funcionamiento del Mercado Común, hace necesario que nuestra mirada contemple diferentes espacios: el nacional, el subregional, el regional y el internacional. Las coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales de cada uno de estos espacios impactan indudablemente sobre la *circunstancia* actual del bloque.

No es mi intención hacer un repaso detallado de la historia del Mercosur, cuestión sobre la que existe abundante bibliografía. Solo quiero expresar en las páginas que siguen algunas ideas que considero relevantes para contextualizar la actual coyuntura de este proyecto de integración y analizar sus perspectivas. En tal sentido, en el segundo apartado se consideran someramente la trayectoria del Mercosur, sus éxitos y fracasos; en el tercero se analiza la decisión del gobierno uruguayo de negociar unilateralmente acuerdos de libre comercio con terceros países o agrupaciones de países extrazona y su compatibilidad con el esquema normativo de este proyecto de integración regional y, finalmente, en la última sección, se esbozan algunas conclusiones y propuestas para avanzar en este territorio minado.

Aplicamos el método hipotético-deductivo para la realización de este trabajo y utilizamos tanto fuentes primarias (declaraciones, discursos gubernamentales, noticias de prensa y documentos del Mercosur) así como fuentes secundarias (principalmente artículos y libros).

Una historia de éxitos y fracasos

La integración regional es un fenómeno político y económico que implica una reestructuración de forma y de fondo de las economías. Dado que se trata de un proceso que se desarrolla de manera gradual, se han ideado diversas formas que tienden a atenuar el impacto que tendrían las medidas sobre los diferentes factores que componen este proceso. Las formas que, implementadas de manera progresiva, allanan este ríspido

camino de la integración, poblado de dificultades y obstáculos, son la integración fronteriza, las preferencias aduaneras, la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la integración económica total (Arredondo, 1990, pp. 6-7).

El Mercosur no nace materialmente con el Tratado de Asunción, sino que reconoce como fuentes y antecedentes a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (Montevideo, 1960), que fue sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Montevideo, 1980) y en cuyo marco se elaboraron los protocolos de integración Argentina-Brasil (1986) que cinco años más tarde dieron lugar al Tratado de Asunción que estableció el Mercosur.

Más allá de no haber alcanzado los objetivos que inicialmente se propuso, el Mercosur es una historia de éxito: desde la Declaración de Iguazú de 1985, que fue un acuerdo estratégico fundamental que permitió iniciar un proceso de fomento de la confianza entre Argentina y Brasil, se inició un camino que concluyó seis años más tarde en el Tratado de Asunción, al que le siguieron otros importantes acuerdos, en particular los Protocolos de Ouro Preto y Olivos, que constituyen los instrumentos fundamentales de este proyecto de integración subregional. Los socios más grandes del Mercosur, siguiendo un esquema de seguridad cooperativa, procuraron generar un entorno de seguridad, promoviendo la confianza recíproca y desactivando hipótesis de conflicto, a través de la articulación de mecanismos de diálogo político y la firma de acuerdos de cooperación (Frenkel, 2019).

El Mercosur permitió decuplicar el comercio entre los socios (las exportaciones argentinas a Brasil pasaron de 1.423 millones de dólares al momento su creación, en 1990, al récord de 17.440 millones de dólares en 2013), a pesar de que luego el comercio subregional sufrió una caída importante (aunque en 2021 ha experimentado un rebote favorable¹). Aún así, el comercio actual entre los dos mayores socios representa siete veces el volumen inicial. A la par del aumento del comercio intrarregional, el Mercosur favoreció las exportaciones de alto valor añadido de sus Estados Parte a terceros países o regiones. De este modo, el Mercosur aumentó la interdependencia y la complementariedad comercial entre los Estados Parte y procuró transformarse en una plataforma para las exportaciones extrazona.

El proyecto de integración permitió superar la tradicional desconfianza entre Argentina y Brasil y dio nacimiento a una profundización de las relaciones bilaterales, lo que quedó reflejado, entre otros acuerdos, en la creación en 1991 del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) y de la Agencia Brasileña Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) (marzo, Biaggio y Raffo, 1994). El acervo construido más allá de lo estrictamente comercial es sumamente significativo y comprende diversos ámbitos que van de la cooperación jurídica a la educativa, de lo consular a la justicia, etc. El proceso de integración permitió asimismo alejar los fantasmas del potencial retorno de las dictaduras que tradicionalmente habían asolado a nuestra región.

El Mercosur es un producto de su tiempo, cuando el comercio entre países se reducía principalmente al comercio de bienes y los acuerdos de libre comercio no abundaban. En ese contexto, fueron pensadas las normas básicas con el propósito de llegar

¹ “Las exportaciones a Brasil subieron 50,7% y llegaron al mayor nivel desde septiembre de 2014”, *El Economista*, Buenos Aires, 3 de noviembre de 2021, disponible en <https://bit.ly/3q81vQg>.

a un mercado común, que no se concretó. Factores tanto exógenos como endógenos conspiraron para que el bloque no alcanzara los objetivos que se había propuesto. En particular, las transformaciones en el sistema internacional, los *shocks* políticos y económicos externos, el auge del proteccionismo y la relocalización de las cadenas globales de valor (influencias externas) sumados a la creciente desconfianza entre los Estados Parte, las crisis de sus economías nacionales, las diferentes estructuras económicas y productivas, la falta de consecución de los objetivos programados, la persistencia de asimetrías no corregidas y la falta de afinidad ideológica entre otras influencias internas, llevaron al Mercosur al estado que se encuentra actualmente. La responsabilidad no es exclusiva de los gobiernos, la dirigencia empresarial ha manifestado una escasa disposición a adaptarse a las mutaciones experimentadas por la economía y el comercio global y, por otra parte, ha existido una limitada participación ciudadana en el proyecto de integración.

Lamentablemente, la dinámica propia de las relaciones internacionales y las propias coyunturas nacionales hicieron que el arancel común adoptado oportunamente fuera objeto de numerosas “perforaciones” (Arredondo, 2020). La falta de avances en el proceso de integración subregional llevó a algunos miembros a considerar la posibilidad de *flexibilizar* la unión aduanera imperfecta y lograr una mayor apertura, de modo de poder iniciar negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros países o agrupaciones extrazona; mientras que otros se opusieron tenazmente a ello.

El arancel máximo que se aplica en el bloque regional es del 35 %, pero el promedio aplicado es del 12 %, frente a una media global de 5,5 %. Brasil, junto con Uruguay, pretenden aplicar una reducción arancelaria de hasta el 50% para agilizar el comercio y desean instrumentar esa medida antes de fin del año 2021. La Argentina es más proclive a rebajas moderadas y selectivas, que no afecten a la producción de manufacturas nacionales.

La crisis generada por la pandemia del Covid-19 contribuyó a exacerbar las discrepancias existentes. A los factores endógenos y exógenos señalados previamente, se añaden cuestiones políticas previas, tales como el cambio radical introducido a la política exterior brasileña con la asunción de Jair Bolsonaro al poder con sus políticas de ideología nacionalista y antiglobalista (Sanahuja y Burian, 2020). Ello significó un giro sustancial en las relaciones de Brasil con el Mercosur no solo al negar la importancia del Mercosur como medio de articulación e integración regional, sino también al limitar el potencial del bloque, restringiéndolo al área comercial (Nitsch Bressan, Goulart Menezes y Silva Ribeiro, 2021, p. 49).

A ello, se sumaron las divergencias de naturaleza ideológica entre los líderes políticos de los Estados Parte que acentuaron ese antagonismo y pusieron en evidencia la fragilidad en la que se encuentra sumido el bloque. Hay quienes ven en ello una disputa de poder al interior del Mercosur (Carbone, 2021a). Yo discrepo con esa opinión. Creo más bien que las administraciones de cada uno de los Estados Parte procuran implementar mecanismos de política comercial externa consustanciales con sus propias realidades políticas y económicas. Elizondo lo grafica de la siguiente manera:

hay serias dificultades para desarrollar el comercio externo de la región (...) tanto Brasil como Uruguay están reclamando más internacionalidad. Por un lado, Brasil impulsa TLC del bloque en su conjunto con terceros países. Por el otro, Uruguay desea mayor

autonomía y que lo dejen negociar por su cuenta (El Economista, 9 de septiembre de 2021).

La política del ‘free rider’²

Para hacer frente a esos factores exógenos y endógenos que afectan al proyecto integrador, algunos de los Estados Parte han optado por dar respuestas individuales a coyunturas globales, con el objetivo de mejorar su posición en el sistema internacional. Porcelli recordaba acertadamente, en un hilo de Twitter (Porcelli, 2020), que desde mediados de 2019 (Chabay, 17 de julio de 2019) algunos países (particularmente Brasil) venían presionando para obtener dos objetivos: una aceleración de las negociaciones comerciales externas, especialmente la conclusión de ciertos acuerdos de libre comercio, y una reducción, lo más baja posible (con pretensiones cercanas a 0%) del Arancel Externo Común (AEC) (Boyadjian, 14 de noviembre de 2019). Seguir adelante con este proceso, sumado a las dificultades propias de la situación económica argentina, se hubiera traducido en una receta peligrosa para intentar algún tipo de recuperación de la industria nacional. La República Argentina tiene sensibilidades especialmente en el sector industrial, que se vería severamente afectado por políticas como las que propician Brasil y Uruguay.

Uruguay, en la LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) Estados Parte y Bolivia celebrada el pasado 7 de julio de 2021, manifestó su decisión de llevar adelante negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros países o agrupaciones extra-zona. En esa ocasión, nuestro vecino oriental “reivindicó su pertenencia al Mercosur”, aunque asimismo expresó que “entiende que la decisión 32/00 no está en vigor, ya que nunca fue internalizada” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay MRU, 2021a). Posteriormente, el Gobierno uruguayo ratificó su decisión de negociar acuerdos de libre comercio con terceros países o regiones de manera unilateral y, específicamente, comenzó a negociar con la República Popular China un estudio de factibilidad para celebrar un acuerdo en ese sentido (MRU, 2021b). La propuesta uruguaya no es una novedad, ya que sus propuestas para flexibilizar el bloque llevan varios años y ya fueron esbozadas durante la presidencia de Tabaré Vázquez. A su vez, este argumento de que la Decisión 32/00 no está en vigor, porque no fue internalizada tampoco es nueva³.

Bolsonaro ya expresaba posiciones contrarias al Mercosur antes de su candidatura a presidente. En agosto de 2017, tuiteó el siguiente mensaje: “Necesitamos deshacernos de los lazos del Mercosur y apostar por el bilateralismo. ¡Brasil tiene autonomía para comerciar con todo el mundo!” (Bolsonaro, 25 de agosto de 2017). Una posición compartida por su ministro de Economía, Paulo Guedes, quien luego de la victoria de Bolsonaro en 2018, declaró a la prensa que el Mercosur no sería una prioridad y que el gobierno no sería prisionero de las relaciones ideológicas (Carmo, 2018). En julio de 2021, Brasil anticipó que durante su presidencia *pro tempore* del bloque se esforzaría por

² Entiéndase por *free rider* a aquel actor que se beneficia de los esfuerzos y costos que le otorgan la pertenencia a un determinado grupo o acuerdo, pero que a su vez procura no cargar con las consecuencias o deberes derivados de esa membresía y busca soluciones que lo beneficien individualmente, sin que éstas se extiendan al grupo o acuerdo al que pertenece.

³ Véanse los Estudios Jorge E. Fernández Reyes y Didier Operti Badán para el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales de 2015, disponibles en <https://curi.org.uy/estudio-01-2015/> y <https://curi.org.uy/estudio-09-2015/> respectivamente.

tratar la revisión del AEC y procurará flexibilizar las condiciones para las negociaciones comerciales individuales de los Estados Parte (Carbone, 2021b).

Paraguay, por su parte, ha reiterado su determinación de trabajar conjunta y coordinadamente con los demás Estados Parte para la reducción en 10% de las alícuotas de la mayor parte del universo arancelario de la nomenclatura común del Mercosur y manifestado la necesidad de contar con una lista acotada de productos sensibles, así como garantizar la continuidad de los regímenes especiales de importación, una posición más cercana a la de la República Argentina. Por ello, Paraguay acompaña los esfuerzos del bloque para su modernización a través de la reducción del Arancel Externo Común (AEC), adecuándolo a las condiciones actuales del comercio mundial, con el objetivo de lograr una inserción positiva en las cadenas regionales de valor y consolidar al Mercosur como plataforma de acceso a las cadenas globales de valor (MRP, 2021).

La República Argentina, inicialmente reacia a modificar el arancel externo común, flexibilizó su posición y propuso una modificación “inspirada en los objetivos de priorizar los aspectos productivos e instrumentos que favorezcan la competitividad, cuidando las sensibilidades sectoriales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de Argentina MRECIC, 2021). Esa propuesta consistía en una mayor reducción del AEC en materias primas e insumos y no en bienes finales, mejorando la protección efectiva de bienes finales. Asimismo, planteaba continuar con la metodología de eslabones en los sectores de agroindustria e industria y preservar el equilibrio entre ambos sectores. En cuanto a la agenda de relacionamiento externo, la Presidencia Pro Tempore argentina destacó su profunda vocación de negociar en conjunto y, por otro lado, seguir profundizando las negociaciones en curso y establecer prioridades para avanzar en los distintos escenarios. La posición de Argentina no se ha modificado en lo sustancial ya que considera que la celebración de un acuerdo de libre comercio con terceros países o regiones “perfora” el bloque regional, aunque ha manifestado cierta disposición a aceptar que Uruguay negocie alguna preferencia comercial para exportar a China. De esta manera, se busca “recomponer las negociaciones y evitar la fractura del Mercosur” (Dinatale, 5 de octubre de 2021).

Como señaláramos previamente, Uruguay ha fundamentado su decisión de avanzar hacia la concreción de un acuerdo de libre comercio con China en el entendimiento que “la decisión 32/00 no está en vigor, ya que nunca fue internalizada” (MRU, 2021). Cabe recordar que los Estados Parte decidieron adoptar el 29 de junio de 2000 la Decisión 32/00, debido a ciertas divergencias en torno a la construcción de una unión aduanera durante la primera década de funcionamiento. Esta Decisión “reafirma el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Mercosur, 2000). Esta medida fue complementada por la Decisión CMC 28/03, que confiere a Paraguay tratamiento diferenciado en las negociaciones, procurando que tenga mejores condiciones de acceso a mercados debido a su nivel de desarrollo socioeconómico (Mercosur, 2003).

La Decisión 32/00 no es sustancial por sí misma, ya que es una manifestación o, como la propia expresión utilizada en la norma lo denota, una *reafirmación* de

compromisos previamente asumidos⁴. Entre esas obligaciones legalmente contraídas se encuentran:

a) El artículo 1 del Tratado de Asunción, que establece que: “Este Mercado Común implica: [...] El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”;

b) El artículo 8 del TA, que prevé que:

“Los Estados Partes se comprometen a preservar los compromisos asumidos hasta la fecha de la celebración del presente Tratado, inclusive los acuerdos firmados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración, y a coordinar sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendan durante el período de transición. Para ello:

a) Evitarán afectar los intereses de los Estados Partes en las negociaciones comerciales que realicen entre sí hasta el 31 de diciembre de 1994;

b) Evitarán afectar los intereses de los demás Estados Partes o los objetivos del Mercado Común en los acuerdos que celebraren con otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración durante el período de transición;

c) Celebrarán consultas entre sí siempre que negocien esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio con los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración; y

d) Extenderán automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración.”

c) El artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto (POP), que dispone que “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte”.

La suma de estos compromisos determina la obligación legal de realizar las negociaciones en bloque y de adoptar las decisiones por consenso. La Decisión 32/00 tiene validez y vigencia en el ámbito interno del MERCOSUR, porque fue aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria del CMC, con la presencia de los representantes de los Estados Parte, habiendo consenso entre ellos (artículo 37 del “POP” y Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común).

A mi juicio, resulta falso afirmar que esta Decisión no está en vigor porque no ha sido internalizada (Fernández Reyes, 2015), ya que la internalización o incorporación tiene por objeto establecer la validez de la norma en el plano interno de cada uno de los Estados Parte. Esa es la finalidad perseguida por la internalización. Sin embargo, como lo establecen los artículos 9, 15 y 20 del POP, “las normas del derecho derivado, esto es las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM, resultan ‘obligatorias’ para los Estados Partes” (Perotti, 2007).

⁴ “Reafirmar” supone reiterar una afirmación precedente, por lo que la “coordinación”, implica un compromiso y una obligación legal.

Ello es así, además, en virtud de lo establecido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969, ya que este derecho derivado expresa el consentimiento válidamente otorgado por los Estados Parte en obligarse por esos acuerdos. Consecuentemente y de conformidad a lo previsto en el artículo 27 de la CVDT, los Estados Parte no pueden invocar la falta de cumplimiento de un procedimiento interno para dejar sin efecto la norma internacional.

Adicionalmente, si aplicamos las normas de interpretación de los tratados, previstas en el artículo 31 de la CVDT, expresamente se dispone que:

Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin (...) “Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: (...) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado.

Por lo tanto, resulta relevante observar la práctica estatal seguida por los Estados Parte, que además puede haber dado origen a la creación de una norma consuetudinaria, en la medida en que se trata de una práctica general, constante, uniforme y duradera (20 años), aceptada por ellos como derecho. De allí se desprende que Uruguay no puede desconocer una práctica comunitaria establecida en los instrumentos fundacionales, reafirmada por la Decisión 32/00 y confirmada por una práctica de 20 años.

Pero, aún asumiendo que la norma no ha entrado en vigor, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la CVDT, existe la obligación de los Estados Parte de no frustrar el objeto y el fin del tratado y, en consecuencia, de abstenerse de realizar actos en virtud de los cuales se frustren aquellos. Por ende, la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio por fuera del Mercosur claramente contraviene los objetivos establecidos no sólo en la Decisión 32/00 sino en los instrumentos constitutivos del Mercosur mencionados previamente.

Asimismo, asumiendo a título de hipótesis que el Mercosur aún se encuentra en una etapa de transición (Fernández Reyes, 2007), tanto el artículo 4 como el 8 del Tratado de Asunción imponen a los Estados Parte la obligación de “coordinar sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendan” durante dicho período.

Cabe recordar que, si bien el Mercosur fue notificado a la OMC bajo la denominada “cláusula de habilitación”, actualmente es considerado a la luz del Art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT). Dicha norma requiere que “cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia sean idénticos” (OMC, 1994). La propuesta de Uruguay de flexibilizar el Mercosur y obtener un *wavier* que le permita solo a este país negociar acuerdos de libre comercio con terceros Estados o agrupaciones de Estados u organizaciones internacionales sería violatoria de esta norma.

Los propios especialistas uruguayos admiten que la flexibilización del AEC “atenta contra la unión aduanera”, pero lo justifican afirmando que la unión aduanera “no existe ni hay interés en perfeccionarla” (Carbone, 2021a). Yo discrepo con esa opinión porque considero que la contrapropuesta argentina para reformar el AEC apunta

precisamente a preservar la unión aduanera, atendiendo a las sensibilidades de los socios, fortaleciéndola en lugar de destruirla. Como lo señaló Madgadena Bas, en el mensaje del presidente Fernández “hay un eje transversal que es que el futuro es juntos” y que, más allá de los discursos políticos “el presente también es juntos” (Carbone, 2021a).

Hay quienes han alertado acerca de una potencial desintegración del Mercosur y han afirmado que “la responsabilidad mayor será de la Argentina y Brasil” (Malacalza y Tokatlian, 25 de julio de 2021). Como en cualquier mecanismo multilateral, sea de naturaleza formal o informal, la posibilidad de disolución ciertamente existe. Sin embargo, no creo que en este caso el eventual rompimiento del bloque pueda atribuirse a los socios mayoritarios. Como lo mencioné previamente, las decisiones en el Mercosur se adoptan “por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”. Y no son las partes que legal y legítimamente se oponen a una decisión contraria no sólo a las normas sino al objetivo y al espíritu de este proyecto de integración a quienes podría atribuirse este fracaso, sino a las partes que buscan concretar un objetivo válido para su interés nacional pero ajeno al acervo mercosuriano y carente de una perspectiva estratégica que no ve más allá de los aspectos comerciales de los acuerdos.

El Mercosur es “mucho más que la geografía y la historia” (MRECIC, 2020). Argentina ha reafirmado su pertenencia a este espacio geográfico y estratégico común, su disposición a continuar trabajando con nuestros socios y, además, va a seguir interactuando, trabajando y comerciando con el resto del mundo como lo ha venido haciendo hasta ahora.

Reflexiones Finales

Las decisiones unilaterales que buscan posicionarse frente un cambiante escenario internacional desalientan la cooperación intrarregional, lo que a su vez conspira contra la factibilidad de que el Mercosur se transforme en un actor relevante y con peso específico en la comunidad internacional y en una plataforma exportadora de sus Estados Parte.

La falta de una política común se ha evidenciado no solo en el plano interno del bloque sino que se ha trasladado a otras áreas de gestión en las que hubiera resultado deseable que los Estados Parte pudieran articular posiciones comunes ante los foros internacionales para evitar lo que pasó con la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o de la Corporación Andina de Fomento; o con la postura frente a la suspensión temporal de la propiedad intelectual de las vacunas contra el Covid-19 en la OMC, las divergencias en el Grupo de Lima, la CELAC, etc. (Actis, 2021).

Coincido con Zelicovich cuando afirma que “El bloque se construyó sobre una visión estratégica de un mundo que hoy ya no existe, ... y con condiciones económicas, sociales y políticas que eran otras. Hoy el Mercosur necesita repensarse” (citada en Carbone, 2021a). No caben dudas que el Mercosur atraviesa por uno de los peores momentos de sus treinta años de rica historia con luces y sombras. Sin embargo, no creo que el bloque sea un *lastre* para sus miembros ni un corsé que impida avanzar⁵, sino que, por el contrario, representa una herramienta de vital importancia para proyectarse a un

⁵ “Lacalle Pou dijo que el Mercosur “no puede ser un lastre” y Fernández respondió: “Si somos un lastre que tomen otro barco”. *La Diaria*, Montevideo, 26 de marzo de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3GUYsBd>.

escenario internacional dinámico y cambiante. Por ello, estoy persuadido que resulta imperioso romper las tendencias al sálvese quien pueda unilateralista y se deben recalibrar los objetivos, las estrategias y los procedimientos de este proyecto de integración. Su disolución, si ocurriera, solo acarrearía males significativos para sus miembros, introduciría una mayor vulnerabilidad y fragilidad a las políticas exteriores de los Estados Parte y, en definitiva, podría llegar a representar una victoria pírrica para quienes buscan esas salidas unilaterales. Como afirman Malacalza y Tokatlian, “Internalizar rivalidades globales puede resultar disfuncional” (Malacalza y Tokatlian, 25 de julio de 2021). La solución, como en otros planos, no es menos sino más multilateralismo. Concluyo, como en otros artículos, recordando la enseñanza de Juan Rulfo “nos salvamos juntos o nos hundimos separados” (Rulfo, 1996).

Bibliografía

Actis, E. (2021). “La amenaza del ‘Brasilexit’”. 265 *Le Monde Diplomatique*, julio de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2VbUctI>.

Arredondo, R. (2020). “La agenda interna del Mercosur y el AEC en el contexto del COVID-19”. *Suplemento de derecho aduanero y comercio exterior* N° 44, El Dial, 19 de agosto de 2020.

Arredondo, R. (1990). “Nociones Generales sobre Integración Latinoamericana”. Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano, *Serie cuadernos docentes*, 111, p. 1-33.

Bolsonaro, J. M. (25 de agosto de 2017). “Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!”. Disponible en: <https://bit.ly/2ZSegUi>.

Bouzas, R. (2003). “¿Puede sobrevivir el Mercosur?”. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 23, pp. 231-242.

Boyadjian, C. (14 de noviembre de 2019). “La pulseada por el arancel externo del Mercosur tensiona la relación con Brasil”. *El Cronista*, Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/3EMfaAF>.

Bressan, R. N., Menezes, R. G. y Ribeiro, A. S. (2021). “Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021)”. *Brazilian Journal of International Relations* 10 (1), pp. 32-54.

Carbone, F. (2021a). “En el momento de mayor fragilidad del bloque, la política gana protagonismo”. *Trade News*, 16/07/21. Disponible en <https://bit.ly/2Wf3vcN>.

Carbone, F. (2021b). “Bolsonaro adelantó los ejes de la presidencia pro t mpore de Brasil”. *Trade News*, 12 julio de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3kVJ3Ic>

Carmo, M. (2018). “Mercosur: las polémicas declaraciones de Paulo Guedes, el próximo "superministro" de Bolsonaro, que sorprendieron a los miembros del bloque”. *BBC News Brasil*, 30 octubre 2018. Disponible en <https://bbc.in/3EPxdWy>.

Chabay, E. (17 de julio de 2019). “Bolsonaro toma el control del Mercosur y acelera una apertura de las importaciones”. *El Cronista*, Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/3CSgnG7>.

Dinatale, M. (5 de octubre de 2021). “Operativo rescate al Mercosur: los planes de Cafiero para evitar una fractura del bloque”. *El Cronista*, Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/2ZTgtzd>.

El Economista (9 de septiembre de 2021). “¿Uru-Exit? El Mercosur tras el anuncio de Lacalle Pou”. *El Economista*, Buenos Aires,. Disponible en <https://bit.ly/3k9WTW9>.

Frenkel, A. (2019). Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (2), pp. 59-82.

Malacalza, B. y Tokatlian, J. G. (25 de julio de 2021). “¿Es posible la desintegración del Mercosur?”, *El DiarioAr*. Disponible en <https://bit.ly/3f0ci90>.

Marzo, M. A., Biaggio, A. L. y Raffo, A. C. (1994). Cooperación nuclear en América del Sur: El sistema común de salvaguardias brasileño-argentino. *Boletín OIEA* 3/1994. Disponible en <https://bit.ly/3GRI5oV>.

Mercosur (2000). Decisión CMC 32/00. Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo. Disponible en <https://bit.ly/3wfh9G1>.

Mercosur (2003). Decisión CMC 28/03. Negociaciones externas. Disponible en <https://bit.ly/3wvAZln>.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de Argentina (MRECIC) (2021). Información para la Prensa N°: 111/21. Mercosur: Reunión del Grupo de Mercado Común, 7 de abril de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2V1YmEh>.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de Argentina (MRECIC) (2020). Información para la Prensa N°: 083/20. El Gobierno argentino y el Mercosur, 24 de abril de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3bHHfwq>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (MRU) (2021a). Comunicado de prensa N° 112/21. LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia. Disponible en <https://bit.ly/3x1X5dB>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (MRU) (2021b). Comunicado de Prensa N° 182/21. Comienzo de tareas del equipo negociador para estudio de factibilidad del Tratado de Libre Comercio con China. 28 de septiembre de 2021, Disponible en <https://bit.ly/3CSeysM>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (MRP) (2021). Paraguay acompaña los esfuerzos del bloque para su modernización a través de la reducción del AEC. 14 de octubre de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3GRUBVg>

Organización Mundial de Comercio (OMC) (1994). Artículo XXIV, a), ii) de la Parte III del GATT, con las adecuaciones realizadas por el “Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994” que forma parte del Acuerdo de Marrakech de 15 de abril de 1994 – GATT/OMC. Disponible en <https://bit.ly/3EPLcM3>.

Perotti, A. D. (2007). “Mercosur: proceso legislativo. Sobre algunos inconvenientes que presenta el mecanismo de internalización”. *Revista de Derecho Privado y Comunitario* (2007-2), Rubinzal-Culzoni, pp. 609-663.

Porcelli, E. (2020). Disponible en <https://bit.ly/3wk5eeX>.

Rulfo, J. (1996). “México y los mexicanos”, en C. Fell (org.). *Juan Rulfo. Toda la obra*. ALLA XX/Scipione.

Sanahuja, J. A. y Burian, C. L. (2020). “Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal”. *Conjuntura Austral*, 11 (55), pp. 22-34. Disponible en: <https://bit.ly/3CS81hK>