

## ¿Cómo disponer del Mercosur como proyecto de construcción de capacidades nacionales y regionales?

Por: [Julián Horassandjian](#)

Globalización, 20 de abril 2021

Región: [América Latina, Caribe](#)

Tema: [Economía, Integración regional](#)

*El **Mercosur** es un proceso de integración regional inacabado, en el cual los actores involucrados han invertido determinados recursos durante diferentes etapas y del cual han esperado resultados, no siempre ocurridos.*

Como espacio de redefinición de los perfiles productivos de los países que lo integran, el Mercosur ha tenido incidencia desde su constitución a la hora de potenciar el comercio intrarregional y explicar una composición relevante del intercambio en bienes industriales, como contraste de la canasta exportadora tradicional hacia terceros mercados. Desde este aspecto, el comercio de bienes entre los países del bloque, en especial, entre Argentina y Brasil, demostró una dinámica distinta (sobre todo, debido al comercio administrado en el sector automotriz) en comparación con el peso de las *commodities* y manufacturas de origen agropecuario en las exportaciones extrazona. Sin embargo, pese a haber conseguido avances importantes en materia de coordinación de políticas y cooperación técnica bajo su estructura, el Mercosur no ha podido modificar el perfil de inserción internacional de los países que lo integran. Ahora bien, ¿Es esta una deuda del proceso de integración en sí o se debe a la imposibilidad de gestionar limitantes estructurales con los que se contaba de antemano?

Es difícil atribuirle al proyecto integrador la falta de resultados que hoy se presenta en diversos ámbitos. Más aún, teniendo en cuenta que, en términos generales, su funcionamiento nunca se ha emancipado del posicionamiento que asuma cada país (y cada gobierno de turno) respecto de su viabilidad, pertinencia, profundización o flexibilización. De esta manera, el *trade-off* siempre se ha dado en un ámbito intergubernamental y la potencial capacidad de incidencia de las agencias regionales (como los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas) se encontró restringida por la política interna de cada Estado Parte.

Esto ha menguado la potencialidad del bloque para formar una Unión Aduanera (UA), que siente las bases para proyectar una política industrial y de integración productiva frente a terceros mercados. Siendo que en este terreno se ha preservado, de manera indefinida, un esquema con perforaciones para productos extrazona y algunas barreras para productos intrazona. En tanto, los procesos de internalización de normas y procedimientos se han efectuado para avanzar en negociaciones con otros bloques o países, en lugar de habilitar un modelo propio de convergencia regulatoria y de estándares, tendiente a potenciar las

capacidades preexistentes. Sin dudas, la convergencia regulatoria tampoco resultaría una condición suficiente. Sino que se deben alinear varias políticas de forma conjunta, con especial foco en la coordinación macro y microeconómica, si se pretende avanzar en un proceso que exceda la pura liberalización comercial. Este ha sido precisamente el talón de Aquiles del proyecto integrador durante las diferentes etapas atravesadas a lo largo de sus 30 años de existencia. Las divergencias en los modelos de desarrollo perseguidos y la incapacidad de aumentar los incentivos de los miembros menores para involucrarse en un proceso de integración profunda -que reduzca las asimetrías al interior del bloque- han condicionado fuertemente el desempeño del Mercosur.

En este punto, se precisa aclarar que el Mercosur es producto de intenciones políticas que variaron según los momentos y perspectivas de la integración: las cuales no siempre han ido en la misma dirección ni han estado en sintonía entre los Estados Parte. Pero cuyos resultados económicos, productivos, sociales y educativos (entre otros) han dependido en gran medida de los ejecutivos nacionales. Esta aclaración resulta pertinente para avalar un cambio de rumbo que, en lugar de desandar el proceso y desarticular la política comercial del bloque, encuentre ámbitos de respuesta común dentro del espacio regional. En este sentido, la primera condición para que el Mercosur ofrezca otros resultados sigue siendo política y descansa en la voluntad de los actores que lo integran.

### **¿Cómo funcionaría el Mercosur como un ALC?**

En el último tiempo, han empezado a ganar peso algunas voces que transmiten cierto desánimo respecto del Mercosur y la idea que es necesario retrotraer sus áreas de coordinación y flexibilizar algunas herramientas, como la negociación conjunta con terceros mercados. Esto permitiría una inserción “más eficiente” de los países que integran el bloque, recuperando la capacidad de negociar bilateralmente con otros países o grupos de países. Pero en la práctica, esta regresión no sólo reduce la posibilidad de obtener mayores concesiones de las contrapartes, sino que desarma un pilar fundamental del proceso de integración como lo es la política comercial en general y el Arancel Externo Común (AEC) frente a terceros, en particular. Si bien el AEC conlleva perforaciones que han impedido la constitución de una UA en términos estrictos, la disposición de este instrumento ha permitido proteger sectores sensibles y estimular la producción industrial local en determinados rubros. Por lo que, la barrida del AEC supondría retrotraer el funcionamiento del Mercosur al nivel de un Área de Libre Comercio (ALC), similar al esquema de la Alianza del Pacífico, donde no hay necesidad de coordinación de instrumentos frente a terceros.

Ahora bien, detrás de esta visión que podemos calificar como “aperturista” y acompañó la firma del Acuerdo con la Unión Europea, subyace una concepción del proceso de integración como vehículo para la insertarse en el mundo. O lo que es lo mismo, como escalón hacia una mayor liberalización de los mercados globales donde nuestros países terminen de consolidar su rol primario-extractivo y se ensanche la brecha de desarrollo respecto de otros polos de producción. Esta visión no es novedosa, sino que viene siendo difundida por los principales organismos multilaterales y compartida por los grupos económicos concentrados de origen transnacional y algunos locales que se vinculan con la producción primaria. Se trata, en pocas palabras, de vertebrar el crecimiento sobre las ventajas comparativas estáticas (poco demandantes de empleo, sobre todo calificado, y no generadoras de eslabonamientos productivos) con las que cuentan los países del bloque. Pero por fuera de estos argumentos, este modelo no resuelve los problemas de redistribución del ingreso y los déficits crónicos en las balanzas de pagos, al quedar atado al rendimiento exportador de productos no diferenciados que sufren de vaivenes en el mercado mundial. En este sentido,

una inserción internacional basada en las ventajas comparativas ricardianas tiende a reproducir una dinámica de acumulación en pocos actores y menoscaba las posibilidades de ascender en las cadenas de valor en productos más intensivos en conocimiento.

El retroceso del Mercosur hacia un ALC sería funcional a este modelo de acumulación porque significaría una mayor vinculación con otras economías más competitivas en bienes industriales, donde el perfil de especialización primaria de los países del bloque tendería a profundizarse. Esto se contrapone a la perspectiva estratégica con la que se miró al Mercosur en la etapa previa a su creación, donde se gestaron los acuerdos sectoriales de intercambio técnico que buscaban la complementariedad productiva entre Argentina y Brasil, y retomada luego de la etapa neoliberal que culmina en dos grandes crisis económicas (1999 en Brasil y 2001 en Argentina). Esta otra mirada hacia el proceso de integración, en la actualidad sólo sostenida por Argentina, lo comprende como un espacio para acumular capacidades nacionales y regionales. Esto es, dar lugar a una integración que busque desarrollar ramas productivas de forma complementaria entre los países del bloque, mediante la cooperación científico-tecnológica, mayores vínculos entre el sector público y privado, y la coordinación de políticas a nivel regional, con objeto de mejorar la calidad de la inserción internacional del bloque.

### **Recuperar el sentido estratégico de la integración**

La visión “estratégica” descrita no se muestra prevalente en la actualidad, pero es preciso mirar más allá de los ejecutivos nacionales. El Mercosur ha demostrado una cierta resiliencia en la trayectoria de sus agendas; lo cual refleja que, pese a los vientos en su contra, existen actores comprometidos con la integración y los bienes públicos regionales que pueden derivar de esta.

En estos términos, una vez que las condiciones políticas vuelvan a presentarse a favor de la integración deberían abordarse áreas que no han sido debidamente atendidas, incluso en los períodos de mayor efervescencia discursiva e institucional. En primer lugar, el foco debería ser puesto en tratar las asimetrías estructurales y la distribución de los costos y beneficios del proceso, para generar incentivos a los actores que han visto reducida su participación o cuyos resultados positivos han sido menos percibidos (como los casos de Uruguay y Paraguay). En segundo lugar, el rediseño de la política comercial del bloque en sintonía con el objetivo anterior y acompañando la implementación de una política industrial a nivel regional resulta una estrategia indispensable. La cual permitiría un mejor aprovechamiento del mercado ampliado, mejorando la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para integrarse en los eslabones productivos regionales y desarrollando otras capacidades con las que ya se cuentan como, por ejemplo, en materia biotecnológica y farmacéutica.

Por último, estos pasos tendrían como norte volver a poner en valor la “marca Mercosur” como modelo de inserción no subordinada, aumentando los niveles de identificación regional, así como la coordinación de las posturas nacionales en las negociaciones y participaciones en diversos foros, una vez que las diferencias sean paliadas con los anteriores objetivos. La aplicación del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur y la adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia como miembro pleno son próximos pasos en este sentido.

**Julián Horassandjian**

**Julián Horassandjian:** *Universidad de Buenos Aires. Miembro del Grupo de Trabajo de Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO.*

**Nota del Editor:** *Este trabajo es parte del Boletín Integración regional. Una mirada crítica, N°12, abril de 2021, editado por el Grupo de Trabajo Integración y Unidad Latinoamericana del Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO).*

La fuente original de este artículo es Globalización

Derechos de autor © [Julián Horassandjian](#), Globalización, 2021

[Comentario sobre artículos de Globalización en nuestra página de Facebook](#)  
[Conviértase en miembro de Globalización](#)

Artículos de: **[Julián Horassandjian](#)**

**Disclaimer:** The contents of this article are of sole responsibility of the author(s). The Centre for Research on Globalization will not be responsible for any inaccurate or incorrect statement in this article. The Center of Research on Globalization grants permission to cross-post original Global Research articles on community internet sites as long as the text & title are not modified. The source and the author's copyright must be displayed. For publication of Global Research articles in print or other forms including commercial internet sites, contact: [publications@globalresearch.ca](mailto:publications@globalresearch.ca)

[www.globalresearch.ca](http://www.globalresearch.ca) contains copyrighted material the use of which has not always been specifically authorized by the copyright owner. We are making such material available to our readers under the provisions of "fair use" in an effort to advance a better understanding of political, economic and social issues. The material on this site is distributed without profit to those who have expressed a prior interest in receiving it for research and educational purposes. If you wish to use copyrighted material for purposes other than "fair use" you must request permission from the copyright owner.

For media inquiries: [publications@globalresearch.ca](mailto:publications@globalresearch.ca)