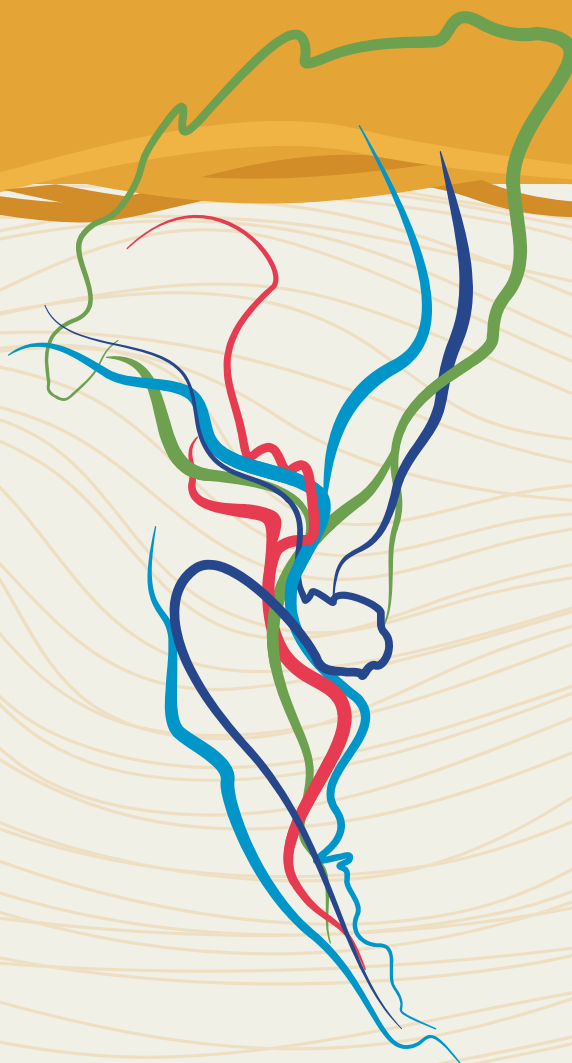


30 años del Mercosur

TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO

Coordinadores:
Gerardo Caetano
Diego Hernández Nilson



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

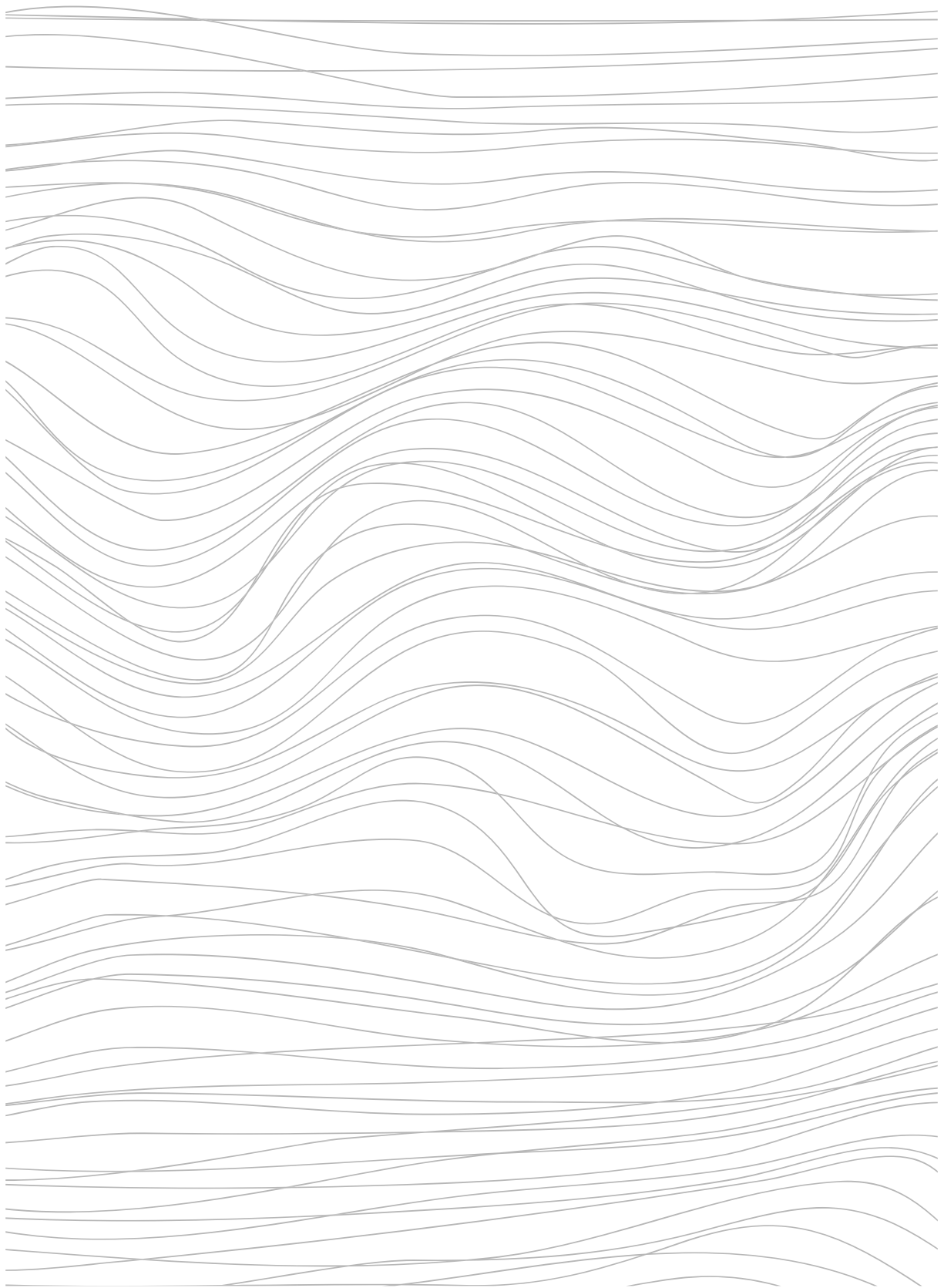


EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC



Fundación
Carolina

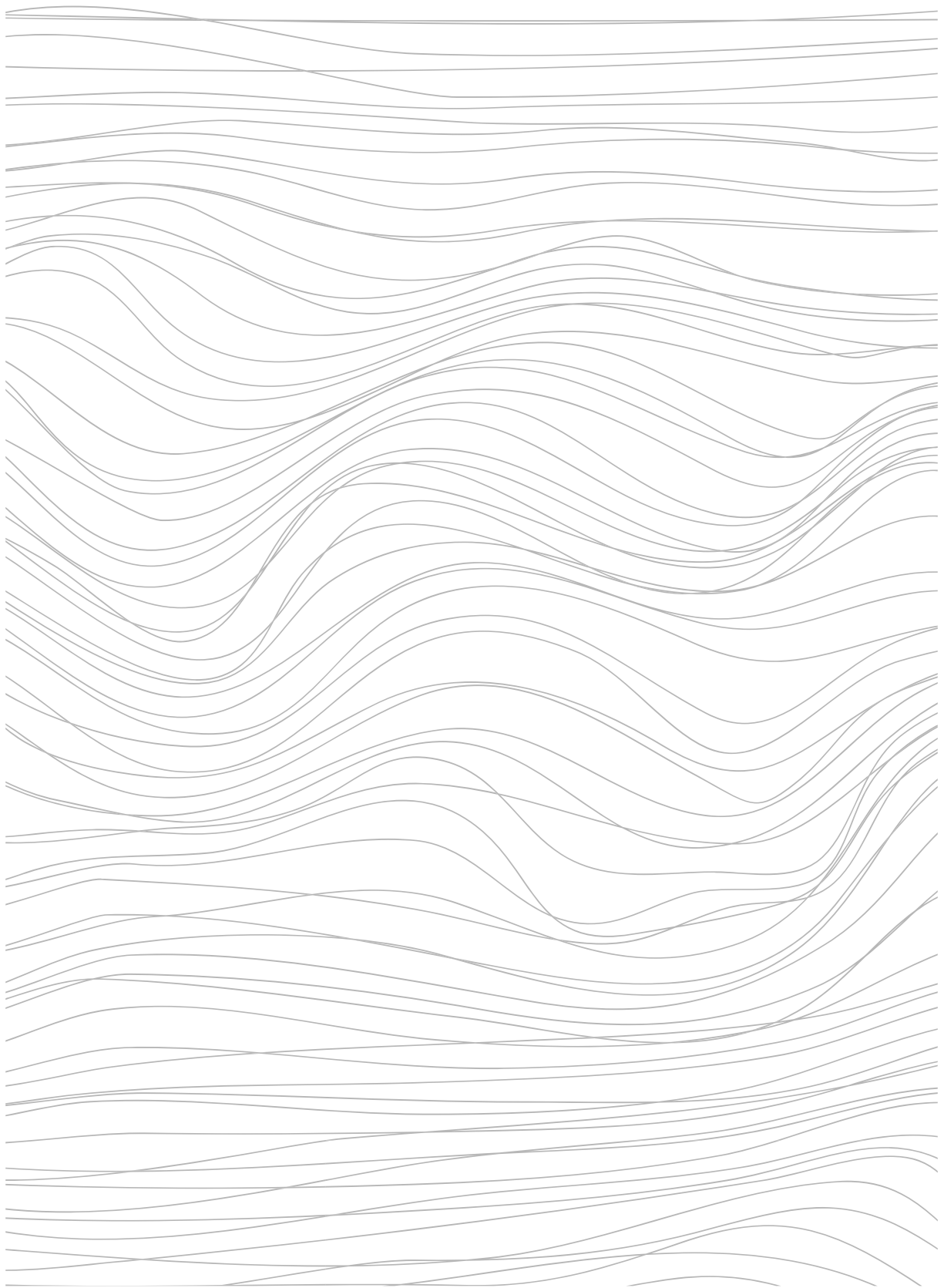
G I G A
German Institute of Latin American Studies
Lehrstuhl für Latein- und Karibikstudien





30 años del Mercosur

**TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN
E INTERREGIONALISMO**



30 años del Mercosur

TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO

Coordinadores:
Gerardo Caetano
Diego Hernández Nilson



*30 años del Mercosur.
Trayectorias, flexibilización e interregionalismo*

Coordinación de la obra

Gerardo Caetano
Diego Hernández Nilson

© 2022, Departamento de Ciencia Política,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

@ 2022, Gerardo Caetano, Diego Hernández Nilson, Diana Tussie, Janina Onuki,
Miriam Gomes Saraiva, Fernando Masi, Andrés Rivarola Puntigliano,
Andrés Malamud, Nastasia Barceló, José Briceño Ruiz, Juliana Peixoto,
Viviana Barreto, Ignacio Bartesaghi, Wilson Fernández Luzuriaga,
Camilo López Burian, Nicolás Pose, Detlef Nolte, José Antonio Sanahuja,
Amalia Stuhldreher, Félix Peña, Luciana Ghiotto, Santiago Caetano

Ilustración de tapa: Unidad de Comunicación y Publicaciones, Facultad de Ciencias Sociales

Edición y corrección de estilo: Alejandro Coto.

Diseño gráfico: María Fernández Russomagno.

www.lucida.uy - info@lucida.uy

Lucida
COMUNICACION INTEGRAL

ISBN: 978-9974-8594-4-9

Impresión:

Mastergraf SRL

www.mastergraf.com.uy

Contenidos

Nota de los coordinadores.....	9
PRESENTACIÓN	
<i>Carmen Midaglia, Adrián Bonilla, Detlef Nolte, José Antonio Sanahuja, Tomas Pospisil, Gerardo Caetano</i>	13
TRAYECTORIAS	37
Relatoría de la sección sobre trayectorias. <i>Nastasia Barceló.....</i>	39
Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo que no para de cambiar. <i>Diana Tussie</i>	45
Los cambios internacionales y el futuro del Mercosur. <i>Janina Onuki</i>	55
Avances y límites de un Mercosur a los 30 años. <i>Miriam Gomes Saraiva</i>	61
Paraguay y los treinta años del Mercosur. <i>Fernando Masi</i>	65
El Mercosur y la geopolítica de la integración. <i>Andrés Rivoarola Puntigliano</i>	71
Treinta años de Mercosur: entre flujos declinantes y reglas deficientes. <i>Andrés Malamud.....</i>	83
La supervivencia del Mercosur: entre la aberración institucional y el regionalismo populista. <i>Diego Hernández Nilson.....</i>	89

FLEXIBILIZACIÓN	99
Relatoría de la sección sobre flexibilización. <i>Nicolás Pose</i>	101
La flexibilización del Mercosur. <i>José Briceño Ruiz</i>	111
Reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur. <i>Juliana Peixoto</i>	131
¿Flexibilización del Mercosur o ruptura?. <i>Viviana Barreto</i>	137
Uruguay y el Mercosur. <i>Ignacio Bartesaghi</i>	147
La idea recurrente de la flexibilización del Mercosur en la política exterior uruguaya. <i>Wilson Fernández Luzuriaga</i>	161
Algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur y los análisis académicos que hacemos sobre el tema desde Uruguay. <i>Camilo López Burian</i>	167
 INTERREGIONALISMO Y ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA.....	 175
Relatoría de la sección sobre interregionalismo y Acuerdo Mercosur-Unión Europea. <i>Santiago Caetano</i>	177
El acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur. <i>Detlef Nolte</i>	187
30 años de Mercosur: resiliencia y oportunidad para las relaciones UE-América Latina. <i>José Antonio Sanahuja</i>	207
Acuerdos y desacuerdos UE-Mercosur. Muchos años de febriles miradas y el desafío del futuro. <i>Amalia Stuhldreher</i>	219
Comentarios y sugerencias para la construcción de un Mercosur más eficaz y creíble. <i>Félix Peña</i>	227
Los aspectos olvidados del Acuerdo Mercosur-Unión Europea: capítulos regulatorios e impactos integrales. <i>Luciana Ghiotto</i>	235
 Autores y autoras.....	 243

Treinta años de Mercosur: entre flujos declinantes y reglas deficientes

ANDRÉS MALAMUD

En Europa, dos tercios del comercio exterior lo realizan sus Estados entre sí y un tercio con el resto del mundo. El principal socio comercial de un país europeo promedio es otro país europeo, el segundo y el tercero también (con la excepción reciente de Alemania, que transformó a China en su principal socio comercial). En el Mercosur estamos por debajo del 10%. Es decir, más del 90% de nuestro comercio va al resto del mundo. El principal socio comercial de Brasil es China. El principal socio comercial de Uruguay es China. Y el principal socio comercial de Argentina pasó a ser China. Así que nuestra región está siete veces menos integrada que Europa. Hablo apenas de un aspecto, el comercio.

Voy a sugerir que, para pensar en una comunidad cualquiera, política o económica, tenemos que reflexionar sobre dos dimensiones: los flujos y las reglas. Los flujos son aquello que circula: a nivel social, por ejemplo, turistas; a nivel económico, por ejemplo, comercio. Las reglas son las normas que creamos para administrar estos flujos. Si no hay flujos, no tiene sentido que haya reglas. No tiene sentido crear una comunidad entre personas que no interactúan. La pregunta es: ¿cuánto Mercosur es necesario para el poquísimo flujo que tenemos entre nosotros? Ahora pensemos hace treinta años: ¿qué flujos teníamos y qué flujos queríamos evitar? Queríamos evitar dictaduras, queríamos evitar un nuevo Plan Cóndor, que fue ese flujo de información y acuerdo de reglas entre gobiernos dictatoriales. Y queríamos pesar un poquito más en el mundo, abrir nuestras economías, garantizar nuestras democracias y prevenir los conflictos. Entonces, el Mercosur es originalmente la reorientación de compra brasileña de trigo y petróleo desde Irán y otros países hacia Argentina. A cambio, Argentina apoyaría la proyección internacional de Brasil.

El flujo de trigo y petróleo estaba dentro del Mercosur. Treinta años después, ¿cuáles son nuestros flujos?, ¿qué intercambiamos entre nosotros? Turistas, claro, porque Brasil no tiene nieve y vienen a Bariloche, y nosotros tenemos playas frías y entonces vamos a Buzios. Pero, sobre todo, autopartes y droga: esos son los flujos del Mercosur. Y fíjense que, por un lado, las autopartes están fuera del Mercosur, porque es comercio bilateral administrado. No hace falta Mercosur para los acuerdos de autopartes entre Argentina y Brasil. Y, por otro lado, la droga está por fuera de los tratados, está por fuera de las reglas, justamente es el intercambio menos administrado por los Estados. La droga es lo que explica que Uruguay tenga el doble de homicidios per cápita que Argentina, que Rosario sea la ciudad argentina más violenta. ¿Qué tiene Rosario? Puerto. Por ahí circula el flujo de drogas de Paraguay y Brasil para África y para Europa. Ni hablar del Primer Comando de la Capital, el Comando Rojo y otros grupos criminales de Brasil. Estos flujos son los que nos unen en el Cono Sur: las drogas y los autos. Es decir, del Mercosur de reglas hay muy poco.

Voy a proponer ahora seis razones por las que los Estados deciden practicar la integración, para ver cuáles de esas seis razones están presentes en nuestro querido bloque. De las seis, tres son internacionales (se aplican en las relaciones entre Estados) y tres son domésticas (los gobernantes hacen integración porque cumplen objetivos políticos puertas adentro).

Vamos de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro. Esto lo pensamos con Dante Sica (Sica y Malamud, 2021).

La primera razón es la escala. Con integración hay economía de escala. Cuando tenemos un mercado más grande, pagamos menos por el costo de cada unidad producida. La Unión Europea es eso: la construcción en un gigante mercado común. En el Mercosur, el mercado común es mucho menos relevante, porque producimos lo mismo, o sea que no nos lo vendemos entre nosotros, sino afuera del bloque. El mercado interno sirve muy poco. El proyecto de la CEPAL se agotó. La CEPAL decía: como los mercados domésticos son chicos, vamos a crear un gran mercado regional. Tengo la mala noticia, que todos ustedes

conocen, de que no existen mercados regionales de escala y calidad. Lo que existe es lo que les conté antes: comercio administrado de autopartes y desregulado de droga. Ahora, no pensemos que esto es por el *Mercosur fenicio* y que otros bloques lo hacen mejor. La Alianza del Pacífico tiene 1% del comercio interior y 99% con el resto del mundo, y ningún bloque latinoamericano alcanza el 20% del comercio intrarregional. No es un problema del Mercosur. Es el problema de ser una región subdesarrollada con economías no complementarias.

La segunda razón para hacer integración es la escala, pero no defensiva (como fortaleza o mercado) sino ofensiva (como trampolín o plataforma de lanzamiento). Si somos más grandes, de afuera nos ven, nos prestan atención y quieren hacer acuerdos con nosotros. Para esto es que hacen integración o buscan la integración los países subdesarrollados. En el norte, la integración construye escala de mercado; en el sur no, porque no comerciamos entre nosotros. Entonces, se busca la escala de plataforma. Es lo que busca Uruguay, este gobierno del Uruguay; es lo que busca y no encuentra, y por eso quiere ir solo (se va a discutir en otra sesión del simposio: la flexibilización del Mercosur en parte tiene que ver con cambiar, de la escala que mira adentro a la escala que mira afuera).

La tercera razón es la reputación. Nuestros países no tienen una gran reputación en el exterior. Les voy a decir más; en este momento, Argentina es bien vista en Europa y en Estados Unidos gracias al presidente brasileño Jair Bolsonaro. No es algo bien que hicimos en Argentina. Se lo debemos al presidente de nuestro querido país hermano. La situación argentina es esta: 50% de inflación, sin crédito internacional. Sin embargo, está bien vista por comparación, imagínense. O sea que el *nation branding*, el marketing del Mercosur, algo puede servir, pero si sirve es porque los países solos somos peores que todos juntos. El Mercosur tapa un poco las desgracias individuales. La Alianza del Pacífico es puramente eso. No es mercado interno y no es plataforma, porque cada miembro firma acuerdos por su parte (por ejemplo, Colombia no está en el Acuerdo Transpacífico y el bloque no tiene arancel externo común). Están por la reputación. Es plantar la

bandera, diciendo «somos liberales, estamos abiertos, comerciamos con todo lo que se mueve». ¿Qué dice la bandera del Mercosur? No sé, están las estrellitas, la Cruz del Sur, pero si dijera algo, diría «estamos cerrados al intercambio, no se preocupen por nosotros, déjenos solos con nuestros problemas».

¿Y las tres razones domésticas por las cuales los gobiernos buscan la integración?

La primera es atarse al mástil, comprar estabilidad. Nuestros países son volátiles. Cuando se habla de la moneda común del Mercosur, ¿qué es la moneda común europea, el euro? Es el marco alemán disfrazado, cambiado de nombre: juntaron a todas las monedas en una cesta común donde el marco definía el rango de variación. ¿Cuál sería nuestro marco? ¿Quién quiere atarse a qué moneda en América del Sur? El presupuesto del Mercosur está hecho en dólares. Todos los acuerdos que se firman entre nosotros están expresados en dólares. Porque no hay una moneda de referencia. Y, sin embargo, como estudió Julieta Zelicovich (2020), el arancel externo común ha sido un ancla estabilizadora a pesar de todas sus perforaciones. Nuestros países volátiles e inconfiables encontraron un numerito que no cambió. Está recontra-perforado, violado, le hacemos de todo, ponemos trabas no arancelarias y, sin embargo, es un numerito que permanece (aunque estamos en lucha por eso, también se hablará en el panel sobre flexibilización). Uno mira el Mercosur y hay un número que no cambia. Si a alguien le interesa la estabilidad, ahí está. Otro puede alegar que «es estancamiento, es la paz de los cementerios». «Estamos atados al mástil. Si el barco se hunde, mejor sería desatarse», diría el presidente uruguayo Luis Lacalle Pou.

Segunda razón doméstica: es escudo. Por supuesto que el Mercosur sirvió. El Mercosur cumplió su función, sus funciones. Contribuyó a estabilizar las democracias, porque desactivando conflictos con los vecinos, permitió reducir los presupuestos militares. Desactivó completamente las hipótesis de conflicto. Es impensable la guerra entre nosotros (es más, estamos a punto de invadir Uruguay con nuestros ricos, pero no les cobren impuestos porque se van). Y, por supuesto, facilitó las reformas económicas de los noventa. Eso fue

atarse al mástil a nivel nacional con la organización regional. Sí, pero es función cumplida. Porque si ahora Bolsonaro da un golpe de Estado, no veo qué podría hacer el Mercosur para evitarlo. Esto no es culpa del Mercosur. Pasa así en todos los lados, fue estudiado por Closa y Palestini (2018): las cláusulas democráticas sirven para someter a los pequeños, no a los grandes. Y Paraguay sufrió esa asimetría —o se benefició de ella, depende de cómo se lo mire—.

Finalmente, la tercera razón doméstica es actuar como cebo, señuelo, atractivo. Los latinoamericanos gustamos de querernos, gustamos de gustar mucho uno del otro. Es simpático hablar de identidad latinoamericana, es simpático hablar de integración regional. No tiene costos de audiencia: defender la integración cae bien. Ahora, hacerla tiene costos económicos. Hablar de integración es racional, porque a la gente le gusta. Hacer la integración no parece ser racional, porque la economía no lo precisa. De lo que se trataría es de despenalizar y regular la droga a nivel regional. Esto sería un avance astronómico, pero no se habla de esto. No se habla de regular el narcotráfico. Esta sería la revolución del Mercosur. Y si hay alguien que marca el camino en esto es Uruguay. Fíjense, tenemos un país en América Latina que hizo lo que hay que hacer (legalizar el *cannabis*), que es sancionado por eso y es aislado por el resto de los compañeros, que está cada uno dejando que la droga financie a su policía y, cada vez más, a su política.

Para finalizar, ¿qué va a pasar? Probablemente nada. Porque cuando un país evalúa costos y beneficios de una organización, evalúa también el costo del cambio. Si uno no está integrado, entrar tiene costos, más allá de los beneficios una vez que esté adentro. Y si está integrado es lo mismo: a lo mejor estar en el Mercosur impone un costo y estando fuera tendré un beneficio, pero la diferencia entre ese costo y ese beneficio es mínima, y salir tiene costos mayores. Me conviene quedarme y no pagar el gran costo de salida, aunque pierda el pequeño beneficio de estar afuera.

Por lo tanto, mi pronóstico es que las cosas van a seguir como están en el corto plazo. A largo plazo, para que el Mercosur funcione, algo habría que cambiar. Ustedes decidan qué. Pero si la integración es como

una bicicleta —y esto es lo que descubrimos viendo el caso europeo—, si uno se queda quieto se cae. Si estamos quietos y no nos caemos es porque somos un triciclo y, por lo tanto, no hicimos integración.

Referencias bibliográficas

CLOSA, C., y PALESTINI, S. (2018). Tutelage and Regime Survival in Regional Organizations' Democracy Protection: The Case of Mercosur and UNASUR. *World Politics*, 70(3), 443-476. doi:10.1017/S0043887118000035

SICA, D., y MALAMUD, A. (2021, marzo 25). El Mercosur se hunde en la irrelevancia. *La Nación* (Buenos Aires). <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021>

ZELICOVICH, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates*, 40, Supl. 1, 419-427. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/518>

Andrés Malamud

Investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas. Licenciado en Ciencia Política. Autor de varios de los artículos más citados sobre el Mercosur.

Fernando Masi

Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Master of Arts en Relaciones Internacionales. Ha sido asesor de los ministerios de Hacienda y de Industria y Comercio de Paraguay. También fue negociador principal del Paraguay para la creación del FOCEM, así como en otros ámbitos del Mercosur.

Detlef Nolte

Doctor en Ciencias Políticas. Miembro asociado del German Institute for Global and Area Studies (GIGA), donde fue director del Institute for Latin American Studies (ILAS) (2006-2018). Profesor adjunto de Ciencia Política en la Universidad de Hamburgo, miembro asociado del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP) y miembro honorífico del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Janina Onuki

Profesora titular y directora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo, Brasil. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo. Coordinadora del área de investigación de Relaciones Internacionales de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Miembro titular del consejo de administración del Comité de Investigación Economía Política Internacional de la Asociación de Estudios Políticos Internacionales (IPSA).