
Mercosur: recuerdos del futuro

Fernando Masi

1. Introducción

El proceso de integración regional más ambicioso en América Latina se debate hoy entre un cese de su profundización como integración y una agenda externa que es vista como una herramienta para su supervivencia y eventual progreso. El desafío es determinar cuál es el Mercosur que mejor calza o se adapta en tiempos difíciles para el comercio mundial.

2. Un nacimiento "glorioso"

El Mercosur nace en una época signada por el fin de la Guerra Fría y las posibilidades del surgimiento de un poder mundial unilateral que impondría su voluntad en términos políticos, militares y económicos. El proceso de globalización que acompañó el inicio de ese período promovió, sin embargo, mayor multilateralismo y permitió una profundización del comercio mundial ya sea a nivel multilateral (Ronda Uruguay de la OMC) o a niveles regionales y bilaterales.

Esta etapa permitió en América Latina, además del Mercosur, acuerdos regionales más profundos como el TLCAN o NAFTA o el acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Al mismo tiempo, tanto México como los países centroamericanos llegaban a acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (UE) y los países del Pacífico de América del Sur firmaban acuerdos de libre comercio en forma bilateral tanto con Estados Unidos como con la UE. A su vez, el Mercosur se veía obligado a firmar acuerdos de libre comercio con los demás países de América del Sur, miembros de la ALADI.

La profundización del comercio mundial se completaba con los acuerdos comerciales bilaterales entre las grandes economías del Norte y los países asiáticos, tanto del Medio Oriente como del Lejano Oriente. Pero fueron los propios países asiáticos aquellos que decidieron profundizar este comercio dentro de su propio continente y con el resto del mundo a través de la creación de ASEAN y del Acuerdo Transpacífico. China, como poder emergente, decidía entrar en acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos, principalmente del Pacífico, mientras que el Mercosur ensayaba sus primeros acuerdos de preferencia comercial fuera de su zona (Sudáfrica, Israel, Egipto, India).

La última década del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI ofrecían un momento excepcional para un proyecto como el Mercosur donde dos economías grandes y dos pequeñas se ponían de acuerdo para mejorar su competitividad como región, aumentar su oferta exportable, acercar a los países con un comercio intrarregional más robusto y convertirse en una plataforma de proyección hacia el Resto del Mundo.

3. Un camino a medias

El ambicioso objetivo de llegar a un mercado común puso a prueba la voluntad política de los cuatro miembros fundadores del Mercosur que rápidamente acordaron un arancel externo común (AEC), primera condición para ingresar a la etapa de la unión aduanera (1994). Los regímenes excepcionales al AEC y al libre comercio intrarregional se suponían de corta duración y se comenzaba a trabajar en las diferentes líneas de armonización comercial entre los países. El comercio entre los países miembros que

solo alcanzaba el 11% del total para 1990 se incrementaba a un 25% para fines de esa década, principalmente de productos industriales.

Durante la primera década de este siglo se fueron creando las instituciones que darían vida al proceso de integración regional y que no se limitaban solo a los temas comerciales, sino también de apoyo productivo, de infraestructura, sociales y culturales. En términos de la profundización del proceso de integración, en 2008-2009 se echaban las bases para la eliminación del doble cobro arancelario y, por lo tanto, para la creación del territorio aduanero común.

Sin embargo, a partir de los 15 años de existencia la agenda interna del Mercosur inicia un largo período de estancamiento al no producirse avances en la eliminación de barreras al comercio interno, al entrar la Argentina en un largo proceso de dificultades macroeconómicas que no permitieron poner en curso al territorio aduanero común, pero sí aumentar los niveles de proteccionismo y, finalmente, al producirse una pérdida del liderazgo del proceso de integración por Brasil.

Al mismo tiempo, se asistía a una reducción drástica del comercio interregional, volviendo a niveles similares al del momento fundacional del Mercosur. Ello era debido en parte al *boom* de los *commodities* (2003-2013) que algunos analistas denominaron la etapa de reprimarización de las economías grandes del Mercosur; y en parte a la falta de avances en la formación de cadenas industriales entre los países miembros, principalmente entre las grandes economías.

No hubo avances sustantivos en la agenda interna en los últimos 15 años y el Mercosur quedó estancado en lo que comúnmente se denominaba una unión aduanera imperfecta, pero que realmente ha funcionado como un acuerdo de libre comercio con pendientes importantes de armonizaciones comerciales e institucionales. A su vez, el peso relativo del Mercosur en el comercio no había aumentado y se iniciaba una etapa más dinámica de la agenda externa con intenciones de alcanzar acuerdos de libre comercio más sustantivos con países desarrollados.

4. Paraguay en el Mercosur

Sin salida al mar y con una economía históricamente abierta, Paraguay había sido el país integracionista por excelencia cuando fue invitado a ser miembro del Mercosur. Sin embargo, su baja capacidad productiva y su carácter casi exclusivo de intermediario comercial no ayudaban mucho a que la integración también sea un canal de colocación de productos nacionales en el Mercosur. Con el tiempo y a pesar de las numerosas trabas no arancelarias, el Paraguay pudo aumentar su exportación al Mercosur, hasta hacer del mismo su principal mercado de destino.

Contrariamente a la experiencia de sus grandes vecinos, el avance industrial del Paraguay surge a la par del boom de los *commodities*. La agroindustrialización ha sido el principal conducto de un aumento significativo del sector industrial en el PIB paraguayo y de sus exportaciones. Pero, a su vez, el desarrollo de industrias no agroalimentarias ha sido alentado por la presencia de Paraguay en el Mercosur a partir de dos modalidades. La primera por la exportación de rubros a la Argentina y Brasil que luego se convirtieron en plataformas de ensayos para dirigir estas exportaciones a otros mercados. La segunda, mediante el uso de la maquila para la creación de cadenas productivas con el Mercosur, especialmente con Brasil.

Hasta el 2015, la Unión Europea era el principal mercado de exportación del Paraguay, seguido del Mercosur. Pero en los últimos diez años, cerca del 55% de los bienes exportables (tradicionales y no tradicionales) se dirigen al Mercosur. Así, contrariamente a una tendencia de reducción significativa del comercio intrarregional, el Paraguay aumentó su participación en dicho comercio. Asimismo, el Mercosur

actuó como una palanca de atracción de inversión extranjera al Paraguay y para fines del 2024, el principal *stock* de la inversión directa provenía del Mercosur y países asociados de la región.

La política comercial del Paraguay con relación al Mercosur se definía en tres posiciones principales: un avance más rápido para eliminar todas las trabas al comercio interno; una reducción importante del promedio del AEC y; negociación en bloque con países y bloques regionales del mundo. A estas posiciones comerciales se agregaba la demanda de compensación por asimetrías, siendo el Paraguay el país de menor desarrollo relativo en el Mercosur.

5. Tiempos Recios

La dinámica de la agenda externa del Mercosur encontraba en el Acuerdo UE-Mercosur un despegue propicio para colocar al Mercosur en un lugar más importante en el comercio mundial. Este acuerdo ayudaría, a su vez, u obligaría al Mercosur a acelerar las armonizaciones de varios aspectos de su agenda interna y hasta promover cadenas productivas de sectores industriales. Los aplazamientos constantes de la firma de este acuerdo, altamente favorables a los europeos, han demostrado tanto el carácter proteccionista de la UE como su disminuida presencia en el comercio mundial.

De hecho, tanto la UE como los Estados Unidos hoy solo participan con cerca de un tercio del comercio mundial. La dinámica de este comercio se encuentra en el continente asiático, donde China es la gran protagonista, lo que ha provocado que se asista hoy a lo que algunos analistas entienden como una segunda versión de la Guerra Fría. Si bien esta guerra comenzó siendo comercial, actualmente ya tiene ribetes geopolíticos y ha generado estrategias de seguridad particulares tanto en Estados Unidos como en China.

A su vez la política comercial inaugurada por la actual administración estadounidense se ha caracterizado por castigos tarifarios, negociaciones bilaterales sin respeto a las reglas de acuerdos comerciales y arreglos irregulares para la concreción de inversión extranjera en los Estados Unidos o acceso privilegiado por parte de este país a materias primas estratégicas. Más allá de una nueva Guerra Fría, todas estas medidas nos remontan a la política externa de los Estados Unidos de principios del siglo XX.

En un contexto de un alto proteccionismo del mundo occidental y de un fuerte ataque del gobierno estadounidense al multilateralismo, no solo en materia comercial, la agenda externa del Mercosur se complica y la búsqueda de un mayor intercambio comercial empuja al Mercosur hacia el continente asiático, donde varios acuerdos se encuentran a punto de concretarse y otros en procesos de negociación. De hecho, el principal flujo del comercio del Mercosur (expo/impo) tiene lugar hoy con Asia, mayoritariamente con China. El continente asiático se convierte así no solo en el "bastión" del libre comercio, sino también en la principal plataforma de integración comercial, duramente golpeada por el proteccionismo occidental.

La pregunta, entonces, es qué tipo de Mercosur será el más adecuado para adaptarse a los nuevos tiempos y para crecer comercial y económicamente. Para responder a la misma, resulta conveniente que ya exista una decisión sobre qué tipo de integración finalmente se aspira luego de 35 años del Tratado de Asunción. ¿Sigue siendo el mercado común la meta aspirada por los países miembros? ¿Es posible llegar a una unión aduanera completa? ¿Se seguirá manteniendo una zona de libre comercio regional sin superar las trabas para arancelarias y sin avances en las diversas armonizaciones de los temas comerciales y de los nuevos temas (servicios, compras gubernamentales, inversión, medioambiente, etc.)?

No sería adecuado seguir postergando esta decisión mientras se continúan negociando acuerdos comerciales con terceros, en la creencia que estos nuevos acuerdos irán, de alguna manera, modelando o facilitando la agenda interna del Mercosur. Vinculado al estancamiento de esta agenda, ha surgido el

tema de la flexibilización, es decir, que no necesariamente todos los acuerdos con terceros se negocien en bloque. Uruguay ya ha dado un primer paso en este sentido, al negociar y ser admitido dentro del acuerdo plurilateral Transpacífico (CPTPP), una iniciativa de integración comercial entre países de Asia, América Latina y Oceanía.

Es posible que el peor escenario para el Mercosur, en los momentos actuales, sea el de una zona de libre comercio laxa, sin mucho esfuerzo de integración productiva y, por lo tanto, con un estancamiento del comercio interregional, acompañado de una multiplicación de acuerdos bilaterales de cada uno de los países miembros con terceros países o bloques. Ello terminaría debilitando a los activos acumulados por el Mercosur y que le sirven de fortaleza a este proceso de integración regional para encarar los nuevos desafíos de los que algunos denominan etapa de "antiglobalización".

Para construir un Nuevo Mercosur e insertarlo en el bloque de países que todavía apuestan al incremento del comercio como una de las bases del desarrollo económico, los países miembros podrán estudiar varias opciones y utilizar herramientas menos rígidas en sus acuerdos con terceros. Los miembros deberán igualmente fijarse metas más creíbles en su crecimiento como bloque, interna y externamente. Una nueva Carta del Mercosur deberá ser la meta para que el bloque no quede en los recuerdos de procesos fallidos de integración en América Latina y aspire a un futuro posible y realista.

Referencias

- Castillo, M., Ferreira, K & Braga, J. (2023). "Reflexões acerca dos impactos do acordo Mercosul - União Europeia". UFRJ. Instituto de Economía. Rio de Janeiro, Brasil. 6 pp
- Chu, L. (2025). "¿Qué implica el Acuerdo Transpacífico y qué impactos tendría la adhesión de Uruguay?". <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/11/que-implica-el-acuerdo-transpacifico-y-que-impactos-tendria-la-adhesion-de-uruguay/>
- Da Motta V., P. & Rios, S.(2017). "El Nuevo Escenario Global". En: BID-INTAL: Los Futuros del Mercosur. Nota Técnica No. IDB-TN-1263. Bs. Aires, Argentina, 40-51.
- Masi, F. (2022)."Paraguay y los Treinta Años del Mercosur". En: Caetano, G. y Hernández, D. (coords.). Treinta Años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo .Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay, 65-71.
- Peixoto, J. (2022). "Reflexiones sobre la Flexibilización del Mercosur". En: Caetano, G. y Hernández, D. (coords.). Treinta Años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo .Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. 131-137.
- Tussie, D. (2022). "Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo que no para de cambiar". En: Caetano, G. y Hernández, D. (coords.). Treinta Años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay, 45-55
- Zelicovich, J, Park, L. (2025) Mercosur. Juntos Estamos Mejor. FUNDAR. Agosto 2025. Bs. Air