



A 30 años de Ouro Preto. En busca de una respuesta contemporánea a la inserción internacional de la región[#]

30 years after Ouro Preto. A contemporary response to the region's international integration

Marcel Vaillant 

Universidad de la República (Montevideo, Uruguay)

marcel.vaillant@cienciassociales.edu.uy

RESUMEN

El funcionamiento del comercio internacional en la actualidad plantea una tensión entre la erosión de las reglas del sistema multilateral montado desde la posguerra y la parsimonia de su evolución con la creación de nuevos acuerdos plurilaterales con más disciplinas a ser armonizadas. En este contexto, luego de más de tres décadas de existencia, el MERCOSUR enfrenta dos desafíos que están vinculados. Por un lado, mejorar el funcionamiento del magro comercio intra-regional, para lo cual se identifican los principales problemas y se proponen distintas alternativas de cambio. Por otro, el mayor desafío es salir de la trampa proteccionista que caracterizó todo su desarrollo, y que está en la base del paupérrimo desempeño en materia de la suscripción de acuerdos preferenciales con terceros. El objetivo es aumentar la apertura del propio mercado y mejorar las condiciones de acceso al mercado de terceros. A 30 años de la reunión de Ouro Preto, no existe hoy una unión aduanera, ni una senda hacia la misma. Se proponen diferentes caminos para lograr un formato regional que sea posible de ser aplicado y que supere el negativo estatus quo.

Palabras clave: MERCOSUR, Multilateralismo, Regionalismo

Códigos JEL: F10, F13, F15

[#] Atento a ser un artículo por invitación, el presente trabajo no ha sido sometido al habitual procedimiento de evaluación externa por pares.

ABSTRACT

The functioning of international trade today is characterized by a tension between the erosion of the rules of the multilateral system established since the post-war period and the parsimony of its development with the creation of new multilateral agreements with more disciplines to be harmonized. In this context, after more than three decades of existence, MERCOSUR faces two related challenges. On the one hand, to improve the functioning of the meager intraregional trade, for which the main problems are identified and different alternatives for change are proposed. On the other hand, the main challenge is to break out of the protectionist trap that has characterized its entire development and which is at the root of its poor performance in signing preferential agreements with third countries. The objective is to increase the openness of its own market and improve the conditions of access to third markets. Thirty years after the Ouro Preto meeting, there is no customs union, nor is there a path towards one. Different paths are proposed to achieve a regional format that can be applied and overcome the negative status quo.

Key words: MERCOSUR, Multilateralism, Regionalism

JEL codes: F10, F13, F15

1. INTRODUCCIÓN

Este año fui invitado a Asunción para participar de un evento que conmemoró los 33 años del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Lo vengo haciendo de forma intermitente desde su primera década. La estrategia de los diplomáticos del MERCOSUR siempre es la misma y se resume en esta frase: “*tout va tres bien, madame la marquise*”. El castillo se incendia, pero lo mejor es que nadie se entere. En ausencia de liderazgo claro sobre el rumbo a tomar, el mensaje que predomina es mantener el *status quo*, pero eso no es posible dado que la degradación es creciente. Me impresionó esta vez que los organismos multilaterales especializados en el tema se han sumado a esta modalidad conformista y conveniente de ver la integración. Junto con otros colegas soy de los que anuncia el fuego. En mi participación hice varias reflexiones, que luego publiqué en distintos artículos de prensa, y en este trabajo organizo de manera más estructurada y unificada¹.

¹ Ver los siguientes artículos de prensa en Búsqueda:
<https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/-Tout-va-tres-bien-madame-la-marquise--uc61239>; <https://www.búsqueda.com.uy/opinion-y-analisis/dos->

No se presentan muchos datos, ni revisiones detalladas de la evolución del comercio y su estructura. El objetivo es construir una narrativa analítica apoyada en un conjunto de hechos estilizados, que se entiende son los que permiten caracterizar el proceso de la integración, sus fortalezas y debilidades, para enfrentar el contexto cambiante del escenario internacional que se describirá en primer término.

Este artículo está organizado en tres secciones donde se analizan las formas recíprocas de la liberalización comercial, con un enfoque específico en la situación del MERCOSUR. A la manera de las “*matrioshkas*” se va de la más grande a la más pequeña. La primera sección es una caracterización de la época organizada en dos sub-secciones: primero la perspectiva histórica y conceptual, luego el contexto internacional contemporáneo y la nueva deriva en materia de reglas de comercio. La segunda sección se concentra en el desempeño del bloque regional en términos de desarrollo del comercio entre sus miembros y avances en la integración física (tanto en los aspectos de infraestructura como en todo lo vinculado a las regulaciones de frontera). La tercera sección se orienta a la preocupación fundamental del trabajo: cómo gestionar la inserción internacional de los países miembros en vínculo con lo que el MERCOSUR obstaculiza o permite en esta materia. El tema no está en el centro de la agenda pública, pero si lo está en el centro de la agenda de crecimiento y por eso mismo debería ser ineludible.

2. LA ÉPOCA Y SUS INCERTIDUMBRES

La característica de la época en materia de comercio internacional es la incertidumbre sobre el acceso a los mercados y la erosión de las reglas multilaterales de comercio. Diferentes planos superpuestos comprenden este fenómeno. Primero el unilateralismo agresivo de la política comercial de los Estados Unidos de América (EE.UU.) desde 2017, que se mantuvo con los cambios de gobierno y que tiene en sus bases una disputa con China por el liderazgo global en materia tecnológica. Segundo, las políticas de mitigación del cambio climático que emplean

[claves-mas-salir-la-inercia-del-tout-va-tres-bien-n5386831](https://www.búsqueda.com.uy/claves-mas-salir-la-inercia-del-tout-va-tres-bien-n5386831);
<https://www.búsqueda.com.uy/opinion-y-analisis/la-regla-la-nacion-mas-favorecida-ha-muerto-viva-la-regla-la-nacion-mas-favorecida-n5392943>;
<https://www.búsqueda.com.uy/opinion-y-analisis/erosion-las-reglas-del-comercio-vis-vis-la-parsimonia-su-evolucion-n5393096>;
<https://www.búsqueda.com.uy/opinion-y-analisis/como-salir-la-trampa-la-insercion-internacional-n5393331>.

crecientemente el comercio y sus reglas como mecanismo para disciplinar su aplicación. En este caso, con el liderazgo de la Unión Europea. Tercero, los conflictos geopolíticos y la creciente fragmentación política derivada de ellos. A su vez, en los tres planos se encuentran varios elementos de interdependencia. Hay también movimientos en dirección contraria a la fragmentación, con mayor liberalización comercial y que responden a dinámicas previas que no se han detenido. Se trata de lo que se ha dado en llamar la multilateralización del regionalismo: acuerdos plurilaterales de comercio que anidan en un acuerdo mayor, una red previa de acuerdos comerciales preferenciales. Estos acuerdos integran más disciplinas y es mayor la cobertura de actividad económica que se liberaliza, se armonizan reglas y se permite la acumulación de origen. Su epicentro geográfico es el este y sudeste asiático. Estas áreas del planeta vienen integrándose crecientemente entre sí y con el mundo. Estos mercados, simultáneamente a su integración, cobran mayor relevancia económica a nivel mundial.

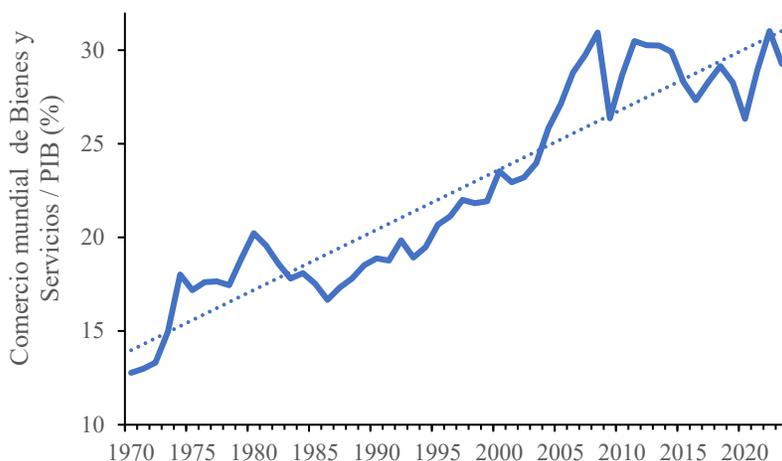
2.a. La regla de la Nación Más Favorecida ha muerto: ¡viva la regla de la Nación Más Favorecida!

El comercio internacional ha sido un motor del crecimiento económico desde mediados del siglo pasado. Este fenómeno se intensificó a partir de mediados de los ochenta y alcanzó una meseta en la última década (ver Figura 1). El comercio creció regularmente más que el ingreso, lo que redundó en un mundo mucho más abierto a los intercambios económicos. Esta dinámica se presentó estrechamente asociada a un acelerado progreso técnico que se manifestó -entre muchas otras transformaciones- en la reducción drástica de los costos de comerciar entre los países. Primero se afectó al comercio de bienes con la unitarización de la carga (contenerización) y el aprovechamiento de las economías de escala en el transporte internacional. Luego, esta reducción de los costos de comercio se extendió a toda la actividad económica llegando a cubrir los servicios con la revolución en las telecomunicaciones y las tecnologías de la información. A su vez, la frontera entre la actividad económica que es pasible de comercio (actividad transable internacionalmente) y la que no lo es (no transable) se movió significativamente a favor de incrementar la actividad transable internacionalmente.

Los costos de comercio tienen además otro componente determinante que es la política comercial. Cuando se intercambia actividad económica de una jurisdicción nacional a otra se incurre en costos asociados a la política comercial que se aplica en cada una de ellas. Todo se reduce a la

discriminación típica del “Estado nación” a favor de la actividad económica de origen nacional respecto de aquella de origen extranjero, generando así nuevos costos para comerciar. A esto le llamamos proteccionismo. Por lo tanto, las ganancias asociadas al cambio técnico no se hubieran podido alcanzar si las discriminaciones asociadas a la política comercial no se hubieran reducido. Ambas dinámicas - tecnológicas y comerciales- se encuentran estrechamente vinculadas. Cuando se amplió la capacidad de intercambiar actividad económica, las reglas a disciplinar se fueron trasladando de las fronteras nacionales a las regulaciones domésticas, debido a que ambos tipos de regulación tienen la capacidad de obstaculizar o promover el comercio en función de si aumentan o disminuyen la discriminación de la producción extranjera.

Figura 1. Evolución de largo plazo del comercio mundial: 1970-2023



Fuente: World Development Indicators.

Para explicar esta evolución es necesario revisar el origen de la cooperación internacional en materia comercial. La conflictividad comercial, económica y política presentan una interrelación estrecha. Desde la obra seminal de Kant (*La Paz Perpetua*) hay muchísima literatura de economía y ciencia política respecto a la influencia de la interdependencia económica en la promoción de la paz internacional. Bajo estas premisas, en el marco de la construcción de las instituciones multilaterales de la posguerra, en el plano comercial se creó en el año 1947 el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por su sigla en inglés).

Hay una racionalidad estrictamente económica para buscar alcanzar la cooperación comercial al fijar la política comercial. Hay incentivos claros cuando los países definen su política comercial sin reglas pactadas y esta se combina con poder de mercado a nivel internacional. Cada país puede ganar protegiéndose cuando el otro no lo hace. Se mueven los precios en beneficio del que se protege y se gana a costa de lo que el otro pierde. Este problema se puede especificar como un juego de interacción estratégica. Cada país puede elegir entre protección o libre comercio: el equilibrio del juego de mejor respuesta (ningún jugador tiene incentivos a desviarse de él) es que ambos se protegerán, alcanzando una mala asignación en términos del bienestar de cada uno y la peor en términos agregados a nivel mundial. La cooperación permite alcanzar el óptimo (Paretiano) en el libre comercio, pero el equilibrio se da en la protección. Es el conocido dilema del prisionero de la política comercial. Todo lo que conocemos en materia de acuerdos y reglas está basado en poder establecer restricciones para acercarse a la mejor asignación en el libre comercio. Otra línea de razonamiento complementaria a la anterior tiene que ver con que la mayor interdependencia económica incrementa el costo de la conflictividad internacional y, en un extremo, los costos de la guerra. De este efecto se deriva que la interdependencia económica tiende a generar relaciones pacíficas entre los países.

De esta forma, se establecieron mecanismos para realizar la liberalización comercial y reducir la discriminación. El proceso se condujo a través de la regla de la nación más favorecida (NMF). Previo a la Segunda Guerra Mundial el mundo estaba fragmentado por relaciones bilaterales entre países, donde el trato era discriminatorio según el origen geográfico de los bienes. Es decir que los países no solo discriminaban en contra de la producción extranjera en general, sino que incluso los bienes originados en distintos países eran tratados de forma diferente. En ese mundo de la primera mitad del siglo XX los acuerdos comerciales tenían en su artículo primero una regla de NMF. Dada la fragmentación, los países se daban de forma recíproca el mejor trato. Este era un mecanismo que, aunque parcial, resultaba liberalizador desde el punto de vista del comercio. El GATT lo profundizó al abarcar a un número mayor de países. El principio general del acuerdo es aplicar la regla NMF de forma recíproca, con una cobertura que alcanzó en una primera etapa solo a los bienes manufactureros. Sobre esta base, se planteó un programa de liberalización comercial a través de rondas periódicas de negociación. El programa fue muy efectivo sobre todo para liberalizar dicha clase de bienes entre los países más industrializados.

Se dejó una opción abierta a excepcionar la aplicación de la regla NMF dentro del GATT, admitiendo que dos o más países del club multilateral suscribieran un acuerdo de libre comercio para eliminar la discriminación entre ellos en lo esencial de los intercambios comerciales. Racional es aceptar la discriminación con el resto de los socios fuera del acuerdo, pero en virtud del objetivo mayor de promover el libre comercio en un subconjunto de sus miembros. Independientemente de que el acuerdo tuviera el formato de zona de libre comercio o territorio aduanero único (unión aduanera), para que la excepción a la NMF fuera admitida era necesario, además, que no se establecieran nuevas discriminaciones con los países no miembros del nuevo acuerdo (no erigir más obstáculos al comercio).

Estas dos modalidades de la liberalización comercial son formas recíprocas que implican intercambio de acceso al mercado de uno por acceso al mercado del otro. Así se estructuró la arquitectura del comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX y primera década del siglo XXI, tanto a nivel multilateral bajo el principio de NMF como mediante acuerdos comerciales preferenciales (ACP) consistentes con el marco de reglas multilaterales. La evolución se caracterizó por la ampliación de los sectores disciplinados, sumando la agricultura y los servicios, alcanzando esta cobertura de sectores en la Ronda Uruguay del GATT, así como la institucionalización del proceso con la creación de la Organización Mundial del Comercio en el año 1994. Asimismo, se llevó adelante una extensión en la suscripción de ACP, proceso que se intensificó desde finales de la última década del siglo XX. Los ACP permitieron profundizar más la liberalización, tanto por la intensidad de las barreras que alcanzaban a reducir como por ir integrando un conjunto de nuevas reglas al disciplinamiento recíproco: inversión; propiedad intelectual; compras gubernamentales; política de competencia. El objetivo es el de siempre: reducir la discriminación y ampliar las posibilidades del comercio. Por todo esto, la regla NMF y los ACP consistentes con el artículo XXIV del GATT constituyen un “combo” único, y eso es justamente lo que hoy está bajo fuego, como veremos más adelante.

2.b. Erosión de las reglas del comercio vis a vis la parsimonia de su evolución

La reducción de los costos de comercio por el canal tecnológico y de política comercial referido en el artículo anterior, dio origen a nuevas ventajas de la especialización comercial expresadas en la fragmentación de la producción a escala de la economía internacional. La creación de las

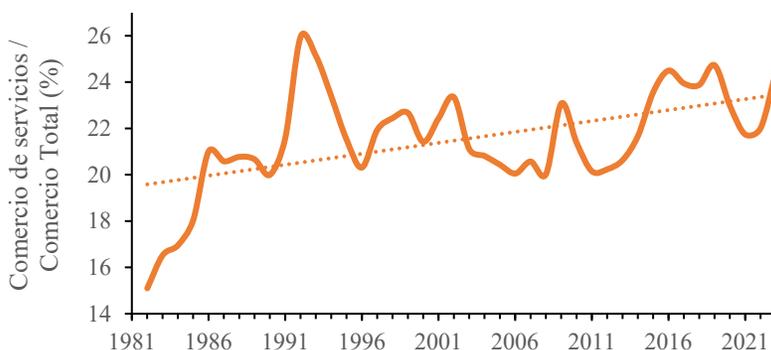
cadenas globales de valor (CGV) implicó la dispersión de las etapas de un proceso productivo en jurisdicciones nacionales distintas. Al desarmar un producto manufacturero (por ejemplo, un aparato electrónico) los distintos componentes revelan las decenas de países involucrados en su producción. La antigua idea de Adam Smith sobre especialización y productividad, expresada en el clásico ejemplo de la fábrica de alfileres, se puso en marcha a nivel de la economía internacional². La teoría del comercio internacional denominó a este fenómeno el comercio de tareas. Sintéticamente, su objetivo es aprovechar la localización de las etapas en los lugares con mayores ventajas de costos cuando estos superan los mayores costos de coordinación asociados a tener la producción fragmentada. El cambio técnico influyó reduciendo los costos de coordinación que, sumando a la reducción de costos de comercio, dinamizó el fenómeno. Antes de los años noventa del siglo pasado, el comercio internacional convencional consistía en un intercambio de una producción que se realizaba en el país exportador y era absorbida en el importador para su consumo (intermedio o final). El nuevo comercio descrito implica usar insumos importados para producir bienes exportados que también podrán ser comprados por otros destinos geográficos para ser transformados para su consumo final en otros países. Como consecuencia, el comercio de insumos es hoy la parte del león del comercio internacional. De esta dinámica también participaron en forma muy intensa los servicios, tanto los que se comercializan incorporados en bienes como los que se intercambian a través de las fronteras (en particular los servicios a empresas). La creciente participación del comercio de servicios en el total así lo ilustra.

Existe una tensión entre una nueva época caracterizada por la erosión de las reglas preexistentes y la continuidad de su evolución parsimoniosa. El primer hito, en el año 2017, es el cambio de la orientación en la política comercial de Estados Unidos. Este hecho inició esta una nueva época de tensión en las relaciones económicas y comerciales entre los países. Dos grupos de medidas lo ilustran. La primera es el retiro de Estados Unidos del original Acuerdo Transpacífico (TPP), después de años de haber asignado recursos y tiempo en construirlo para perfeccionar el marco de reglas internacionales vigentes. La segunda fue el inicio de una política comercial de unilateralismo agresivo con China, con un trasfondo de

² Cuando una etapa de un proceso productivo se localiza en el extranjero se denomina “*offshoring*”. Esta relocalización puede darse dentro de una misma empresa afiliada utilizando el instrumento de la inversión extranjera directa, o elegir el abastecimiento de una empresa no afiliada y en este caso se denomina “*outsourcing*”.

disputas tecnológicas en sectores estratégicos. Estos cambios se mantuvieron a pesar de la última rotación del gobierno de Estados Unidos del Partido Republicano al Demócrata. Se moderaron las formas, pero la orientación se mantuvo. El cambio no es gratis y el abastecimiento se ha tornado más caro. La guerra comercial con China aumentó costos de comercio en 2/3 de los bienes durables sujetos a incrementos de aranceles en los Estados Unidos (Fajgelbaum et al., 2021). La reversión proteccionista que se dio en Estados Unidos ha sido comparada en magnitud y nivel de influencia económica a la que se dio en la década de los treinta del siglo pasado³.

Figura 2. Evolución del comercio internacional de servicios 1981-2023



Fuente: World Development Indicators.

La pandemia en el año 2020 fue un nuevo shock que puso en tensión al planeta y la continuidad de las cadenas de suministros. A partir del año 2022, a estas tensiones se sumaron conflictos geopolíticos y el problema de los bloqueos, comercio con países aliados y restricciones al abastecimiento de insumos estratégicos. Se gestó una nueva ola de acuerdos sectoriales en torno a estos insumos, fuera del marco establecido de reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estados Unidos fue el protagonista central de este desvío. Se extendió la ola

³ Según Fajgelbaum et al. (2021) “En comparación, la legislación Smoot-Hawley de 1930 elevó los aranceles medios del 34,6% al 42,5% sobre las importaciones sujetas a derechos que equivalían al 1,4% del PIB, y varios socios comerciales extranjeros tomaron represalias. Por lo tanto, según la métrica del PIB afectado por los aranceles, la guerra comercial de Estados Unidos y China parece más importante que los aranceles de Smoot-Hawley”.

mundial de conflictos comerciales y geopolíticos y con ello la erosión de la cooperación comercial. Estevadeordal et al. (2024) señalan que esto se expresa en el aumento de la frecuencia de las políticas comerciales restrictivas, incluidas las medidas comerciales tradicionales, como los aranceles y los contingentes, así como las normas sobre el contenido nacional, las subvenciones, las restricciones a la contratación y otras políticas internas. Las medidas que distorsionan el comercio se han multiplicado por más de cinco entre 2017 y 2022 (Global Trade Alert, 2023).

Otros eventos disruptivos se originan en el campo del cambio climático y las políticas de mitigación de los gases de efecto invernadero. En particular, en la forma en que se comienza a disciplinar a través del comercio a los países para los procesos de descarbonización. Se observa con mayor claridad cómo operan las medidas de frontera que promueven la aplicación de estas políticas generando una nueva fuente de discriminación en el comercio y amenazas a la regla NMF⁴. Todo esto ocurre en un contexto de continuidad de un acelerado proceso de cambio técnico con innovación en las tecnologías digitales, nueva gestión de grandes bases de información, automatización de procesos productivos y la irrupción de la inteligencia artificial. Los cambios en las dimensiones mencionadas desafían la estructura de las CGV tal como se organizaron en las primeras décadas de este siglo. Una visión simple lo redujo a afirmar que existe un enlentecimiento de la globalización (“*slowbalization*”) o incluso un declive (“*deglobalization*”). Pero lo que falta en realidad es identificar y analizar con profundidad la línea de transformaciones en proceso⁵.

Tres aspectos del proceso de cambios merecen ser destacados. Primero, las CGV salen lentamente de China y van a México y Vietnam (entre otros). A esos cambios se los ha denominado “*nearshoring*” y “*friendshoring*”, dado que privilegian la cercanía y las relaciones de confianza para el abastecimiento. Sin embargo, las fuerzas estructurales siguen operando. China y el resto de los países del Este de Asia generan una nueva circulación de bienes e inversión hacia los países que abastecen a EE.UU. Otro efecto de esta guerra comercial se da sobre el comercio de terceros países que aumentan su intercambio en los bienes que han sido sometidos a esta reversión proteccionista entre China y Estados Unidos.

⁴ Ver Sanguinetti y Vaillant (2023, 2024a).

⁵ Baldwin (2022) ironizó sobre estos términos con un nuevo término “*lazy globalization*”, refiriendo al hecho de que eran descripciones superficiales, sin suficientes datos y análisis.

Según Fajgelbaum et al. (2024) varios países aumentaron las exportaciones mundiales de productos con aranceles más altos entre Estados Unidos y China, en relación con los productos no gravados.

En segundo lugar, las políticas de descarbonización plantean nuevas posibilidades de relocalización de actividades y nuevas CGV, con oportunidades ya señaladas para la región de América Latina (“*greenshoring*”)⁶. En tercer lugar, el desafío que plantean los cambios técnicos en desarrollo tiene efectos en direcciones contrarias entre sí. Por un lado, reducción de costos en las economías industrializadas por los incrementos en productividad asociados a la automatización y a la sustitución del trabajo por máquinas. En una dirección contraria actúa la transformación digital a nivel del comercio internacional, con nuevas oportunidades de reducción de los costos de coordinación de tener la producción fragmentada a escala de la economía mundial.

Parsimonia en la evolución del orden anterior sería continuar la senda de liberalización comercial de las últimas décadas como motor del crecimiento económico junto con el cambio técnico, perfeccionando los instrumentos y recorriendo el largo camino de la disminución de la discriminación. La continuidad natural es ir de la eliminación de aranceles, a las barreras no arancelarias, para profundizar las medidas de facilitación del comercio y culminar en procesos de convergencia regulatoria. En las últimas tres décadas se verificó un enorme crecimiento de los acuerdos comerciales preferenciales (más de tres centenas en la actualidad). El modelo típico fueron las zonas de libre comercio (ZLC) más los acuerdos de integración económica (AIE) tal cual como se denominan en la OMC. Estos contienen elementos de liberalización adicionales: cobertura del sector servicios y muchísimas provisiones en diferentes tópicos. Estos acuerdos demandan a las economías no industrializadas realizar reformas domésticas en muchas dimensiones. Se amplió la lógica desde la reciprocidad del acceso al mercado de uno por acceso al mercado del otro, a las reformas económicas de los no industrializados por las fábricas de los industrializados. La ampliación de las provisiones de los acuerdos se orientó a disciplinar el binomio comercio - inversión.

La proliferación de acuerdos de libre comercio (ALC) dentro del marco propuesto por la OMC generó una superposición de reglas diferentes para gestionar la red de relaciones bilaterales entre los países. Cada una de estas relaciones se gobiernan o bien por la regla de la NMF o por unas preferencias comerciales orientadas al libre comercio, pero con

⁶ Ver Sanguinetti y Vaillant (2024b).

distintas provisiones específicas que se agrupan en un conjunto heterogéneo de tópicos, desde el régimen de origen, barreras técnicas hasta los estándares laborales y ambientales. Estados Unidos principalmente y luego la Unión Europea, han sido protagonistas de la dinámica de erosionar las reglas del comercio, mientras que los países del Este, Sudeste de Asia y los de Oceanía son el centro del movimiento en un sentido contrario. Estos países han seguido el camino de anidar una red de acuerdos previos en un único acuerdo de carácter plurilateral, lo que se denominó la multilateralización del regionalismo (Baldwin y Low, 2009). Esta se caracteriza por mayores ambiciones de liberalización comercial tanto en el margen intensivo (más profundidad en las relaciones que ya contemplaban acuerdos) como extensivo (nuevas relaciones bilaterales liberalizadas).

El desafío de la armonización en espacios económicos mayores se puede ilustrar con dos ejemplos. El caso paradigmático es el CPTPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*) sin Estados Unidos y con el Reino Unido como nuevo miembro. En la Tabla 1 se expone este caso. Cuando existen acuerdos previos se indica el nombre y la fecha (sin acuerdo previo, en gris). Desde el año 2018 se vienen concretando ratificaciones que llevaron al CPTPP a una membresía de 12 países (verde en la tabla) y 6 que han solicitado ingresar (celeste en la tabla)⁷. Uruguay es uno de los seis países que solicitó ingresar al CPTPP en el año 2022. Pero también desde el 2022 está vigente el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) en proceso de notificación a la OMC⁸. Este plano del cambio de contexto tiene efectos esperados contrarios a los disruptivos mencionados al inicio de esta subsección. Se crean nuevas liberalizaciones comerciales, se profundizan las vigentes y se genera un conjunto de reglas que aumentan la certidumbre sobre las condiciones de acceso y de inversión entre los países participantes.

⁷ El CPTPP está integrado por países de cuatro continentes: Asia- Este (Japón); Sud Este (Vietnam, Malasia, Singapur, Brunei Darussalam); Oceanía (Australia y Nueva Zelandia); Américas (Canadá, México, Perú, Chile); Europa (Reino Unido). Nuevos Miembros que aspiran ingresar son: China (2021), Taiwán (2021), Ecuador (2021), Costa Rica (2022), Uruguay (2022) y Ucrania (2023).

⁸ También denominado el ASEAN+5. Está integrado por los países de la ASEAN (Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Myanmar) más Corea, Japón, China, Australia y Nueva Zelandia. El acuerdo está en el proceso de notificación a la OMC.

3. COMERCIO INTRARREGIONAL: OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES

3.a. Agenda incompleta de la zona de libre comercio

En la región se verifica una muy baja cobertura del Acuerdo de Complementación Económica 18 (ACE18⁹) dentro del ya poco significativo comercio intrarregional. En efecto, para analizar el comercio intrarregional es necesario considerar también otros sectores que aún están afuera del acuerdo del MERCOSUR. Por ejemplo, el caso del sector automotriz que funciona utilizando cinco acuerdos de comercio administrado (Argentina-Paraguay, Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay, Brasil-Uruguay, Brasil-Paraguay). Estos acuerdos gestionan entre un cuarto y un tercio del comercio intrarregional. Para el año 2022 las exportaciones intrarregionales representaron alrededor de un 10% del total de exportaciones de la región. Entre 2% y 3% corresponde al sector automotriz, lo que implica que el comercio regulado por el MERCOSUR significa entre un 7% y un 8% del comercio del bloque. Los datos agregados encubren varios fenómenos.

Para los países pequeños y medianos, la región sigue siendo importante como abastecedora de importaciones, pero pierde relevancia como destino de las exportaciones. Brasil es el que orientó su comercio más intensamente hacia orígenes y destinos extra regionales. En todo caso, el desempeño a 33 años del Tratado de Asunción es muy deficiente, pues ni siquiera se alcanzó a construir una zona de libre comercio que cubra lo sustancial del comercio y en este sentido no se satisface el requisito del artículo XXIV del acuerdo multilateral de la OMC. Es necesario saber dónde estamos parados y para ello se requiere contar con evaluadores objetivos permanentes que permitan diagnosticar cuál es el estado de avance del proceso. En la Tabla 2 se resumen los datos agregados para el año 2022, tanto para las corrientes exportadoras como importadoras.

⁹ Así se denomina al MERCOSUR en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Tabla 1. CPTPP y sus potenciales nuevos miembros, la red de acuerdos previos

exp/imp	AUS	NZL	MYS	VNM	SGP	JPN	CAN	MEX	PER	CHL	GBR	CHN	CRI	ECU	URY	UKR
AUS		ANZCERTA 1982	AUS-MYS 2012	ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN-AUS-NZL 2009	JPN-AUS 2014				AUS - CHL 2008		AUS-CHN 2015				
NZL	ANZCERTA 1982		ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN-AUS-NZL 2009					TPSEP 2005		NZL-CHN 2008				
MYS	AUS-MYS 2012	ASEAN-AUS-NZL 2009		ASEAN 1992	ASEAN 1992	JPN - MYS 2005				CHL-MYS 2010		ASEAN-CHN 2005				
VNM	ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN 1992		ASEAN 1992	JPN-VNM 2008				CHL-VNM 2011		ASEAN-CHN 2005				
SGP	ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN-AUS-NZL 2009	ASEAN 1992	ASEAN 1992		JPN-SGP 2002			PER-SGP 2008	TPSEP 2005		SGP-CHN 2009	SGP-CRI 2010			
JPN	JPN-AUS 2014		JPN - MYS 2005	JPN-VNM 2008	JPN-SGP 2002			JPN - MEX 2004	JPN-PER 2011	CHL-JPN 2007						
CAN								NAFTA 1992	CAN-PER 2008	CAN - CHL 1996	EU-CAN 2017		CAN-CRI 2001			
MEX						JPN - MEX 2004	NAFTA 1992		PA 2014	PA 2014	EU-MEX 1997		MEX-CRI 2011	ECU-MEX 1995	MEX-URY 2003	
PER					PER-SGP 2008	JPN-PER 2011	CAN - PER	PA 2014		PA 2014	EU-COL&PER 2012	PER-CHN 2010	CRI-PER 2011	ECU-PER 1990	MERCOSUR-PER 2005	
CHL	AUS - CHL 2008	TPSEP 2005	CHL-MYS 2010	CHL-VNM 2011	TPSEP 2005	CHL-JPN 2007	CAN - CHL 1996	PA 2014	PA 2014		EU-CHL 2002	CHL-CHN 2006	CHL-CRI 1999	ECU-CHL 2010	URY-CHL 2018	
GBR							EU-CAN 2017	EU-MEX 1997	EU-COL&PER 2012	EU-CHL 2002			EU-CA 2012			EU-UKR 2014
CHN	AUS-CHN 2015	NZL-CHN 2008	ASEAN-CHN 2005	ASEAN-CHN 2005	SGP-CHN 2009				PER-CHN 2010	CHL-CHN 2006			CHN-CRI 2010			
CRI							CAN-CRI 2001	MEX-CRI 2011	CRI-PER 2011	CHL-CRI 1999	EU-CA 2012	CHN-CRI 2010				
ECU								ECU-MEX 1995	ECU-PER 1990	ECU-CHL 2010					ECU-URY 2005	
URY								MEX-URY 2003	MERCOSUR-PER 2005	URY-CHL 2018				ECU-URY 2005		
UKR											EU-UKR 2014					

Fuente: Moncarz, Rovira, Villano y Vaillant (2024b).

Uno de los problemas de base son las barreras no arancelarias (BNA). Lo que se conoce como la dinámica del proteccionismo contingente. Caso característico es cuando el comercio se dinamiza en un cierto sector para una dada relación bilateral en el bloque regional. En el país importador el sector afectado presiona al gobierno, este reacciona y amenaza o se aplican BNA. El exportador responde y se disciplina el comercio por una restricción voluntaria a las exportaciones. No hay un mecanismo de controversias comerciales operativo que sirva para ir restringiendo y disciplinando estas medidas. Como consecuencia, los efectos dinámicos quedan trancos y se reducen las ganancias estáticas. Uruguay lo padece desde siempre en el sector lácteo. Es un país con ventajas comparativas destacadas para la producción lechera. Brasil es un importador de estos productos. Un año sí y otro también se enfrentan barreras que obstaculizan el comercio y que impiden que esa especialización comercial se consolide. Todo lo relatado en este párrafo no es el pasado lejano, es la historia permanente con muchos ejemplos que lo ilustran en el año 2024.

Tabla 2. Comercio en los países del MERCOSUR en el año 2022

País	Exportaciones (FOB)			Importaciones (CIF)		
	MERCOSUR (millones de USD)	MUNDO (millones de USD)	Comercio intraregional (%)	MERCOSUR (millones de USD)	MUNDO (millones de USD)	Comercio intraregional (%)
Argentina	14.416	77.934	18,5	19.261	81.523	23,6
Brasil	21.768	334.463	6,5	19.52	292.344	6,7
Paraguay	5.809	9.954	58,4	5.157	15.853	32,5
Uruguay	2.595	11.183	23,2	4.264	12.974	32,9
MERCOSUR	44.588	433.535	10,3	48.202	402.693	12,0

Fuente: ALADI

<https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLGNJavaEnvironment/com.plgn.maintoptxpais>.

Mientras tanto, en los últimos años se han producido avances normativos para actualizar el marco regulatorio del acuerdo. Los resultados han sido desparejos, pero con una orientación adecuada. Seleccionamos cinco hitos normativos: Reglas Técnicas y procedimientos comunes para evaluación de la conformidad (2017); Buenas prácticas regulatorias y convergencia regulatoria (2018); Protocolo de Facilitación de Comercio (2019); Comercio electrónico (2021); Nuevo marco regulatorio para las reglas de origen (2023).

Hay dos tipos de normas en el bloque: las que requieren ser internalizadas en los marcos normativos domésticos y las que no. Las segundas suele ser típicamente declaraciones de intenciones con escasas o nulas consecuencias, aunque hay excepciones, lamentablemente en muchos casos negativas. Las normas que sí requieren ser internalizadas son las que se agregan al acervo normativo y deberían disciplinar el funcionamiento del bloque. Las normas específicas antes mencionadas presentan el eterno problema de que no se internalizan y/o incluso que no se cumplen. Esta situación construye una brecha entre lo que se dice en la norma y lo que efectivamente se hace. Hay una conformidad de los gobiernos que lideran el acuerdo con este tipo de funcionamiento ad hoc, generando un MERCOSUR de facto que se regula por las prácticas de uso más que por el cuerpo normativo. El resultado es la ausencia de credibilidad en el acuerdo y esta es otra de las razones objetivas de la incertidumbre que caracteriza el funcionamiento del comercio intrarregional y que permite entender su mal desempeño.

Este síndrome de la incertidumbre en las condiciones de acceso al mercado ha sido lo característico del funcionamiento del acuerdo comercial. Han sido contados los períodos de cierta estabilidad en las reglas y su evolución. La relevancia del asunto radica en que las ganancias del comercio se realizan en el corto plazo al cambiar los precios con la apertura comercial. Sin embargo, las ganancias relevantes son las de tipo dinámico que se realizan en el tiempo. Para que esto se haga efectivo el cambio de precios debe ser creíble para generar cambios en las asignaciones productivas a través de mayor inversión en los sectores que tienen oportunidades de expandirse. Se trata de movilizar el binomio comercio-inversión. En contextos de incertidumbre podrá haber ganancias del comercio circunstanciales, pero no se verán cristalizadas las ganancias dinámicas del comercio. Para los países de tamaño de mercado más pequeño los problemas de escala de muchas de las industrias domésticas responden al hecho de abastecer mercados reducidos, y la promesa de participar de un mercado de varios cientos de millones de habitantes no se cumplió. La imposibilidad de garantizar acceso a los mercados de los vecinos atenta contra la atracción de inversiones en los países pequeños y medianos del bloque.

3.b. Geografía y la integración: desafío de la vecindad

La geografía tiene un mandato en la región que se articula con nuestras raíces culturales y el legado de una historia compartida. No se eligen los vecinos y solo con ellos se puede gestionar la vecindad. El

escenario de integración física es fundamental tanto en las relaciones bilaterales como en el marco mayor de la integración de toda la región.

Ha habido avances y se necesitan muchos más. Tengo presentes varios ejemplos recientes en el caso de Uruguay con los tres socios del MERCOSUR: aeropuerto binacional con Brasil en la frontera norte e Hidrovía de Laguna de los Patos, ambas con Brasil; aprobación del dragado en canal del Río de la Plata a 14 mts. con Argentina; restablecimiento del puerto de Montevideo para el uso de comercio con Paraguay. Estas noticias pasan sin demasiada atención, pero son los hechos concretos que sedimentan una integración necesaria y dejan un legado a desarrollar.

La integración en el territorio asume su mayor intensidad en los espacios de fronteras. La misma abarca múltiples dimensiones: redes de carreteras; ferrocarril; telecomunicaciones; interconexión eléctrica; servicios comunes (salud, educación, seguridad); controles integrados de frontera, etc. Tomemos por ejemplo este último caso dado que se trata de un instrumento fundamental determinante de la eficiencia de la interconectividad física para el transporte de carga y la movilidad de las personas. Hace 29 años del Acuerdo de Recife y sus actualizaciones, y allí se definieron compromisos en relación con los pasos de frontera¹⁰. Objetivo era lograr realizar los trámites de frontera mediante un control integrado con un solo cabezal responsable. La Tabla 3 fue elaborada en base a informe del subgrupo de trabajo técnico del MERCOSUR, e ilustra a cabalidad la brecha de cumplimiento¹¹. Avanzar en este aspecto concreto y darle cumplimiento al Acuerdo de Recife debería constituirse en una prioridad estratégica para el bloque.

Somos vecinos, tenemos recursos naturales compartidos y, asociada a ellos, una larga lista de bienes públicos regionales que requieren políticas comunes. Enfrentamos desafíos similares, el cambio climático nos interpela tanto en las políticas coordinadas de mitigación como en especial en términos de las políticas de adaptación. Las inundaciones en

¹⁰ Hito normativo fue la Decisión CMC N° 4/00 del MERCOSUR (Acuerdo de Alcance Parcial para la Promoción del Comercio N° 5 para la Facilitación del Comercio, celebrado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República del Uruguay, “ACUERDO DE RECIFE”). Esta actualizó el mencionado acuerdo y es la norma que fue internalizada.

¹¹ Ver “Informe especial a la CCM relativo al Estudio Técnico sobre el Estado de Situación del Nivel de Integración de las Áreas de Control Integrado-ACIs-MERCOSUR”, MERCOSUR/CCM/CXVIII CT N°2/DI N° 1/2023.

Río Grande Do Sul en el año 2024 así lo ilustran. Habrá que responder ahora con toda la cooperación posible, pero se plantea la interrogante y el desafío de desarrollar una política regional para coordinar acciones. Hay que construir en esa dirección. Ideas innovadoras y útiles involucran creación de corredores verdes para la circulación de la producción; iniciativas comunes para la transición energética; etc. Esta es una dimensión de la integración regional que solo nos tiene a nosotros como protagonistas y nos está interpelando para desarrollarla mucho más. La región es un destino, pero para que sea una buena opción es necesario hacer transformaciones y para ello el foco de la agenda debe cambiar¹².

Tabla 3. Control integrado de fronteras compromiso y cumplimiento

FRONTERA	CONTROL INTEGRADO				CUMPLIMIENTO (%)	
	Cargas-Transporte Automotor		Tránsito Vecinal y Turístico			
	Compromiso	Implementado	Compromiso	Implementado		
ARGENTINA / BRASIL	4	2	4	1	50	25
ARGENTINA / PARAGUAY	1	0	1	0	0	0
ARGENTINA / URUGUAY	3	2	3	3	67	100
BRASIL / PARAGUAY	4	1	4	2	25	50
BRASIL / URUGUAY	6	3	6	2	50	33
TOTAL	18	8	18	8	44	44

Fuente: Secretaría del MERCOSUR.

4. RELACIONES CON TERCEROS: LA ESPERA DEL REGIONALISMO ABIERTO.

En la sección anterior nos referimos al avance de la zona de libre comercio, la integración física y las tareas por hacer. Se mencionaron algunos de los principales problemas. En esta sección se avanza en torno a las relaciones con terceros mercados, que puede constituirse en el dinamizador del comercio tanto intra como extra bloque.

Los resultados obtenidos en materia de relación con terceros mercados están lejos de lo esperado. La frase del regionalismo abierto

¹² Parafraseando al Profesor Celso Furtado y su recordada frase.

quedó solo en eso, una frase. Hay heterogeneidad de intereses dentro del bloque dado que los países son muy distintos, y a sus diferencias estructurales se agregan períodos muy poco sincronizados de estabilidad macroeconómica que se suman a las incertidumbres en las reglas y generan grandes dificultades para comerciar.

Política comercial común es el requisito que cumplir para construir la Unión Aduanera más allá del nombrado y renombrado Arancel Externo Común (AEC). Este último es solo uno de los instrumentos necesarios, que a 30 años de su establecimiento no se cumple (el arancel aplicado de los países difiere del AEC por diferentes tipos de desvío). Pero, además, los países mantienen regímenes especiales de comercio no armonizados, medidas de defensa comercial en el comercio intrarregional, políticas de incentivos nacionales, y los bienes no circulan libremente sino mediante un régimen de origen que en 2023 fue actualizado, por nombrar algunas de las evidencias más gruesas que revelan que las preferencias de política comercial con terceros mercados son distintas y que el modelo de integración de facto se consolida como una zona de libre comercio, que como se dijo en la sección anterior es aún incompleta. Los países se destacan en términos comparados no solo por tener aranceles muy altos con la extrazona sino también por la escasez y la baja significación de los acuerdos comerciales que han sido capaces de suscribir.

En este asunto, se contraponen los intereses de los países con tamaños de mercado domésticos continentales vis-a-vis los países pequeños. Los últimos enfrentan incertidumbre adentro e incertidumbre afuera. Los países continentales pueden refugiarse en su mercado doméstico. Para los pequeños, la defensa está en abrir mercados y conseguir acceso afuera, junto con mejorar el funcionamiento dentro del bloque. En particular, el interés hoy está en los mercados asiáticos que compran lo que nosotros vendemos y que son áreas del planeta que crecientemente se vienen integrando entre sí y con el mundo (ASEAN+5 o RCEP, y el CPTPP). Nuestros rivales exportadores ingresan con preferencia comercial mientras que nuestros países son discriminados en estos mercados, con consecuencias negativas presentes y futuras.

Un ejemplo claro de esta dinámica lo representa Uruguay. Los últimos 5 gobiernos reclaman avances en la negociación con terceros mercados. De hecho, el actual gobierno que termina tiene en agenda un acuerdo de libre comercio con China y ha solicitado el ingreso al acuerdo

transpacífico (CPTPP).¹³ Uruguay desearía también poder avanzar con Canadá y Corea, lo mismo que suscribir ya el acuerdo con la Unión Europea. Un estudio reciente en el que participé, para evaluar los impactos del CPTPP para Uruguay y los miembros de este acuerdo (usando metodologías y técnicas recientes), muestra las significativas ganancias estáticas, pero sobre todo las dinámicas que tendría este país, sin perjudicar a los vecinos, en muchos escenarios mejorando su bienestar (Moncarz et al., 2024a y 2004b). Esto se debe a que la apertura en estos acuerdos es arancelaria pero también abarca muchas otras regulaciones cuyos efectos se dan sobre bases de “nación más favorecida” (es decir, aplican sin discriminar por mercado). Más integración con terceros, juntos o de a uno, no es menos sino más integración regional. Al mismo tiempo, el “regionalismo cerrado” no es regionalismo sino proteccionismo nacional pues, salvo los aranceles, el resto de los instrumentos de protección aplican sobre todos, incluso los supuestos socios regionales.

El MERCOSUR debería pasar a un mecanismo similar al que tienen los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) o la ASEAN, que coordinan sus relaciones con terceros pero que suscriben los acuerdos de forma bilateral. Una geometría variable que permita destrabar las negociaciones hacia afuera, que lejos de contraer un comercio intrarregional muy languidecido implicarán un efecto de impulso, como ya ha ocurrido con otros acuerdos subregionales en América Latina. Estos, al mejorar su integración con terceros han mejorado de forma complementaria su integración intrarregional: caso típico es el de los países de Centroamérica. Por otra parte, ello liberaría energía negociadora que de forma estéril se dedica a perseguir una quimera y se podría orientar a las asignaturas pendientes que la región tiene y que desarrollamos en la sección anterior.

En 2024 se cumplen tres décadas de la reunión de Ouro Preto (OP) y el MERCOSUR no avanza en hacer acuerdos con terceros países. OP fue un hito dado que la integración adoptó el formato de Unión Aduanera (UA) que implica construir una nación comercial. En una UA, una colección de instrumentos de política comercial dispersos en la estructura de los Estados se debe someter a un gobierno común. Si los beneficios de armonizarlos no compensan los costos de atarse las manos en tal conjunto de instrumentos, como sucedió con los países más grandes, estos no

¹³ Al momento de la publicación de este artículo, ya se habían llevado a cabo las elecciones presidenciales, resultando en la victoria del Frente Amplio, que sucederá al gobierno del Partido Nacional del Presidente Lacalle Pou.

tienen los incentivos a mover sus instituciones hacia la supranacionalidad. Desde fines de los noventa comenzaron a producirse desalineaciones y crisis que determinaron que los países grandes cambiaran el signo de la política comercial hacia menos apertura. Se adoptó la UA y luego el bloque se cerró, exactamente lo contrario a lo que el orden multilateral habilita a hacer.

Además, esto se dio acompañado del deterioro en la construcción de la zona de libre comercio, que aún hoy es imperfecta como ya se caracterizó anteriormente. Asimismo, el desempeño en la concreción de acuerdos comerciales del bloque MERCOSUR ha sido totalmente deficiente. Se registra un solo acuerdo notificado a la OMC por el artículo XXIV del GATT (MERCOSUR-Israel en el año 2019) y es una simple zona de libre comercio (ZLC) de bienes. Hay otra ZLC con Egipto, pero notificada por la Cláusula de Habilitación¹⁴. El resto son todos acuerdos de preferencias parciales insignificantes, tan solo señales vacías de relaciones internacionales¹⁵. Para los países pequeños del bloque este problema es una trampa de crecimiento, pues impide levantar una de las muchas restricciones al desarrollo que enfrentan, en particular el tamaño del mercado que se traduce en altos costos de producción y comercio. Pero también es un problema para el líder mayor, que muestra un muy mal desempeño en materia de evolución de la productividad total de los factores, uno de los motores esenciales del crecimiento económico.

Esta política comercial de regionalismo cerrado adoptada por el MERCOSUR fue la preferida por Brasil y hasta hace muy poco tiempo también por Argentina, que ha sido su seguidor estratégico. El bloqueo proteccionista que enfrentan ambos países tiene sus raíces en la economía política doméstica pero también la internacional. Lo primero ya ha sido referido, y lo segundo es menos analizado. Argentina y Brasil son potencias agrícolas y estos mercados son muy protegidos en términos comparados. Cada vez que se han procesado las numerosas negociaciones

¹⁴ Se trata de un mecanismo alternativo para la excepción a la regla NMF solo para países en desarrollo y con menores requisitos que el artículo XXIV. Se ubica como una excepción que se vincula más con las políticas de desarrollo que con la promoción de libre comercio. Además, entra en la lógica del trato especial y diferenciado, que en el marco multilateral ha servido para conseguir adhesión sin muchos requisitos respecto al cumplimiento.

¹⁵ Ver <https://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByCrResult.aspx>. Además, están los acuerdos con otros países de la ALADI, en particular los miembros sudamericanos que tienen el formato de ZLC de bienes y que no están notificados de forma individual sino agrupados dentro del Tratado de Montevideo de 1981.

comerciales inconclusas, las ofertas de apertura de los otros fueron muy poco significativas. El caso de la negociación con la Unión Europea así lo ilustra. Por lo tanto, no se generan los incentivos suficientes para que los sectores exportadores logren modificar el equilibrio proteccionista doméstico para entregar acceso en el propio mercado (manufactura muy protegida) a cambio de acceso en el mercado del otro (apertura significativa en la agricultura). En 2024 hay algunas evidencias de un lento resquebrajamiento en la alineación de Argentina con Brasil en relación con la política comercial y los acuerdos a suscribir. Argentina empezó por eliminar de forma unilateral distintas restricciones a las importaciones dentro del enorme stock de distorsiones que tiene su comercio exterior. Queda pendiente saber si seguirá con la orientación de abrir los mercados de los otros mediante la suscripción de distintos tipos de ZLC, y así romper el pacto proteccionista con Brasil.

Hoy el obstáculo mayor que se enfrenta es la voluntad del tercer mercado de aceptar negociar bilateralmente con alguno de los países del MERCOSUR. Dada la menor relevancia relativa del resto de los países en términos del tamaño de sus mercados domésticos, pesa más la eventual represalia o dificultad que el mercado de fuera de la región pudiera tener en las relaciones económicas con Brasil. Este es el punto central y no las eventuales represalias que los socios del bloque pudieran asumir. Es en particular el caso de Uruguay, que buscó de forma autónoma la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China y solicitó el ingreso al CPTPP. Estos acuerdos no avanzan por el veto de Brasil, pero si se avanzara predominaría el efecto demostración de conseguir el mismo estatuto de acceso, es decir que la negociación de Uruguay impulsaría la negociación de sus vecinos. Se necesita una estrategia doméstica consensuada para salir de esta trampa. Esta estrategia debería tener tres líneas principales:

- a. Relato propio irrefutable. El MERCOSUR no está construyendo una UA. Es falso el argumento de que no se puede hacer acuerdos con terceros de forma autónoma al bloque debido a que el MERCOSUR es una UA y la negociación comercial debe hacerse de forma conjunta. Sin entrar en tecnicismos, no tiene cuatro patas, no tiene cola, no ladra ni persigue gatos, ergo no es un perro. Hay que documentarlo técnicamente bien. Se puede usar el marco multilateral de la OMC para solicitar un Examen de Política Comercial del bloque que termine de laudarlo y que sirva para esgrimirlo frente a terceros mercados. Las reglas de la OMC se establecieron para promover el libre comercio y no para encerrar a economías pequeñas dentro de un bloque proteccionista. Dado el tipo de acuerdo que es el

MERCOSUR hoy, negociar con terceros de forma autónoma no está “fuera del reglamento”.

- b. Reforzar la secuencia de acciones que señalen con claridad al mundo el rumbo diferenciado de apertura autónoma adoptado por los países miembros que se alineen en esta estrategia. Se debe pasar a una etapa de acuerdo de libre comercio más profundo (servicios y disciplinas) con todos los países de América Latina con los que ya se tiene TLC y notificarlos a la OMC. Uruguay ya lo hizo parcialmente con México y Chile, deberían seguir Perú y Colombia. Se deben bilateralizar los acuerdos cuyas negociaciones comenzaron con el MERCOSUR pero que no fueron concluidas (Canadá, Corea, Unión Europea, etc.) para poder terminarlas a distinto ritmo. Suscribir los acuerdos plurilaterales pendientes: en la OMC (compras gubernamentales y tecnología de la información); en la OMA¹⁶ (incorporar las actualizaciones recientes); en la OMPI¹⁷ (levantar la reserva del plurilateral de patentes).
- c. Apertura unilateral. Todo esto debe ser acompañado por las políticas unilaterales de apertura que aún no se han tomado. Por ejemplo, programas consistentes de facilitación del comercio que se orienten a reducir los costos de comercio exterior y otros orientados a la convergencia regulatoria que habiliten nuevos accesos al mercado levantando barreras técnicas al comercio.

Todas estas medidas no son el fin del MERCOSUR, como suele titularse cada vez que se formulan, sino un relanzamiento realista y oportuno para una nueva época. Esta más que demostrado que uno de los efectos que tiene la mayor apertura de los países es siempre aumentar el comercio intrarregional. La lógica de las relaciones comerciales y sus determinantes así lo indican (ver por ejemplo Moncarz et al. 2024a y 2024b).

Otro componente del relanzamiento debería ser cambiar el requisito de ser miembro pleno del MERCOSUR y ampliar la membresía a Chile, otorgando la libertad de pertenecer al bloque a los países que tienen diferentes opciones de política comercial con terceros, pero han aprobado la totalidad del resto de las normas del MERCOSUR. Es paradójico como el MERCOSUR establece como requisito para ser miembro pleno un conjunto de normativas que sus estados no cumplen. Se podrían admitir geometrías variables donde dos o más países acepten continuar el proceso

¹⁶ Organización Mundial de Aduanas.

¹⁷ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

hacia una UA¹⁸. Chile es el candidato natural dado que, sin duda, el acervo normativo de la integración que tiene con el resto de los países del bloque iguala o incluso supera el que tienen los países del MERCOSUR entre sí. El ingreso de Chile sería muy favorable al bloque y además permitiría continuar luego con el resto de los países de Sudamérica (Colombia, Ecuador y Perú) y marchar hacia una fusión con la Comunidad Andina. Sin duda, esta última idea es desafiante y debería ser explorada, pero es el corolario natural de la flexibilización que Argentina insinúa apoyar. Esto se alinea con el interés reiteradamente expresado por Brasil de fortalecer la integración sudamericana. Se podrían consolidar desarrollos institucionales fragmentados, serían una gran salida para adelante para la región. Un acuerdo plurilateral bien concreto en las disciplinas fundamentales y que sea verosímil su cumplimiento. Se podría encomendar a un grupo de trabajo de alto nivel diseñar una propuesta y luego ponerla a consideración de los países.

Al momento de concluir este artículo se difunde que la Presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen está viajando a la Cumbre del MERCOSUR en Montevideo a firmar el fin de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre ambos bloques. El sabor es agrí dulce. La información indica que el acuerdo es peor que el anterior del año 2019. Además, la incertidumbre europea asume un formato diferente dado que ahora se inicia otro proceso que como se sabe no es sencillo. Siempre se debe esperar que haya éxito, pero esa espera no debe congelar el resto de las acciones en relación con la apertura con terceros que en esta sección se plantean.

Todas las líneas estratégicas propuestas pueden iniciarse ya, aunque cada una tiene ventanas de tiempo distintas para su maduración. Las tres están alineadas hacia el mismo objetivo de profundizar la apertura comercial de los países del MERCOSUR. El caso de Uruguay es claro: debería insistir en consolidar el camino hacia el Asia tanto con un TLC con China como con el ingreso de Uruguay al CPTPP, seguido por el resto de los miembros del bloque. También se podría explorar la opción de ingreso al RCEP como recientemente solicitó Chile. Este semestre el gobierno de Argentina ha hecho anuncios que indican que el país también quisiera tomar un camino similar, lo que aún más refuerza este camino.

¹⁸ Se debería aplicar la cláusula NMF dentro del bloque, es decir que cualquier medida otorgada a un tercero se debe trasladar a los miembros del bloque. De esta manera se mantiene una integración privilegiada con los vecinos y un marco flexible para reducir los costos de comercio a distintas velocidades con terceros mercados.

Finalmente, puede ocurrir que, dentro de las opciones tomadas tanto por EE.UU. como la UE u otros bloques relevantes, se abran oportunidades para proyectos específicos. El mundo de las reglas multilaterales es el mejor para los países pequeños, pero en tanto tomadores de reglas no están en condiciones de cerrar ninguna opción. En el mundo se juegan dos estrategias básicas: una particular y discrecional, y la otra que sigue la parsimonia de la construcción de reglas basadas en la cooperación comercial (multilaterales y preferenciales). Esta segunda es la aquí preferida; sin embargo, cualquiera sea la que nos de la opción de salir de la trampa se debería aprovechar.

5. REFERENCIAS

- Baldwin, R. (2022). The peak globalisation myth: Part 1. VoxEU//Columns, 31 de agosto de 2022. <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1>.
- Baldwin, R., y Low, P. (2009). *Multilateralizing regionalism: Challenges for the global trading system*. World Trade Organization, Cambridge University Press.
- Estevadeordal A., Kahn T., y Werner, A. (2024). Latin American in the new geometry of global supply chain. Background paper, Georgetown Americas Institute, Georgetown University.
- Fajgelbaum P. y Khandelwal A. (2021). The economics impacts of the US-China trade war. NBER Working Paper Series, Working Paper 29315. <http://www.nber.org/papers/w29315>.
- Fajgelbaum, P., Goldberg, P., Kennedy, P. Khandelwal, A. y Taglioni, D. (2024). The US China Trade War and Global Reallocations. *American Economic Review: Insights*, 6(2), 295-312.
- Global Trade Alert (2023). G20 Trade Policy Factbook. St. Gallen Endowment for Prosperity Through Trade.
- Moncarz, P., Rovira, F., Villano S. y Vaillant, M. (2024a). Impactos del CPTPP y el ingreso de nuevos miembros, China y Uruguay: aplicación de un Modelo Gravitatorio Estructural de Comercio Dinámico. Documento de Trabajo de la Academia Nacional de Economía de Uruguay. https://www.acadeco.com.uy/pharos/Impactos_del_CPTPP.pdf.
- Moncarz, P., Rovira, F., Villano S. y Vaillant, M. (2024b). The dynamic effects of the CPTPP and new member accessions. Trabajo presentado en “Seminario Los países del MERCOSUR y los mercados asiáticos”, 12 de noviembre de 2024, UCU-BS, DECON-FCS-UdelaR, Pharos ACADECO.

- Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2023). Reto global del cambio climático: implicancias para América Latina y el Caribe. Búsqueda, consulta del 6 de diciembre de 2023. <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Reto-global-del-cambio-climatico-implicancias-para-America-Latina-y-el-Caribe-uc59282>.
- Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2024a). Precios del carbono y otras regulaciones ambientales: consecuencias para el comercio y su impacto en América Latina. Búsqueda, consulta del 17 de enero de 2024. <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Precios-del-carbono-y-otras-regulaciones-ambientales-consecuencias-para-el-comercio-y-su-impacto-en-America-Latina-uc59736>.
- Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2024b). El desafío de compatibilizar cambio climático y comercio en Latam y el Caribe. Búsqueda, consulta del 13 de marzo de 2024. <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/El-desafio-de-compatibilizar-cambio-climatico-y-comercio-en-Latam-y-el-Caribe-uc60359>.