



## **EL MERCOSUR FRENTE AL "REGIONALISMO DEL SIGLO XXI". ALGUNAS CLAVES PARA LA COMPRENSIÓN DEL DEVENIR DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN**

### ***MERCOSUR AND THE "XXI CENTURY REGIONALISM". SOME KEYS TO UNDERSTANDING THE UPCOMING EVOLUTION OF THE INTEGRATION PROCESS***

*Julieta Zelicovich*

#### **RESUMEN**

El trabajo tiene por objeto analizar el estado actual del MERCOSUR frente al llamado "Regionalismo del Siglo XXI". Este fenómeno, conceptualizado por Baldwin, ha tomado forma de manera reciente en las negociaciones "Megarregionales". Por las características que estos procesos poseen, su avance interpela al MERCOSUR en cuanto a sus orientaciones en la integración regional, sus relaciones comerciales internacionales y su inserción internacional. En la investigación se analizan los desafíos que plantea el regionalismo del siglo XXI, a partir de tres enfoques de economía política internacional: el argumento de Gruber respecto del "go-it-alone power" en negociaciones comerciales; la tesis de Mansfield y Milner respecto de la "interacción estratégica"; y finalmente, el "uso estratégico del regionalismo", que puede rastrearse en los análisis de las negociaciones megarregionales. En segundo término, se considera la penetración que este paradigma ha tenido al interior del MERCOSUR, sea en su acervo normativo, en la constitución de encadenamientos de valor, o bien en su agenda externa. La hipótesis que se sostiene argumenta que si bien para el MERCOSUR el "Regionalismo del Siglo XXI" no es algo novedoso, el bloque exhibe más debilidades que fortalezas para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que este representa.

#### **PALABRAS CLAVE**

MERCOSUR, Regionalismo del Siglo XXI, Cadenas Globales de Valor, Integración.

#### **ABSTRACT**

*This paper aims to analyze the current status of MERCOSUR towards the so-called "XXIst century Regionalism". This phenomenon, conceptualized by Baldwin, has recently taken shape in the megarregional trade agreements negotiations. Because of its characteristics, these processes challenge MERCOSUR as a model of regional integration, as well as in its international trade relations and in its international insertion. In the paper we analyze these challenges of the XXI century regionalism, from three approaches of the international political economy: Gruber's argument regarding the "go-it-alone power" in trade negotiations; Mansfield and Milner's thesis regarding the "strategic interaction"; and finally, the "strategic use of regionalism," which can be traced in the analysis of megarregional negotiations. Secondly we consider the penetration that this paradigm has had within MERCOSUR, either in its normative aspects, in the constitution of value chains or in its external agenda. The hypothesis argues that while for MERCOSUR "regionalism XXI Century" is not new, the block displays more weaknesses than strengths to seize the opportunities and face the threats it represents.*

#### **KEY WORDS**

MERCOSUR, XXI Century Regionalism, Global Value Chains, Integration.



## INTRODUCCIÓN

Durante la última década las transformaciones en las formas de producción y comercio, plasmadas en una extensión inédita de las cadenas globales de valor, se han conjugado con una reacomodación de las relaciones de poder en el sistema internacional, dando lugar a una modificación en las lógicas de creación de normas y pautas de conducta del comercio mundial, es decir, en la estructura de su gobernanza. Se destacan dos procesos: por un lado, los países en desarrollo han fortalecido sus recursos de poder y capacidades negociadoras, lo que ha llevado a un bloqueo en las negociaciones multilaterales, y a una proliferación de acuerdos comerciales "sur-sur"; por otro lado, los países desarrollados y algunas potencias medias con orientación liberal han ido construyendo nuevos acuerdos de apertura y liberalización de las economías, dando lugar al "regionalismo del siglo XXI".

El "regionalismo del siglo XXI" (RXXI en adelante), como teoría o modelo, encuentra su origen en las investigaciones de Richard Baldwin (2011, 2012). Este concepto designa a los procesos de integración, propios de este siglo, que, con el objeto de llenar "el vacío entre las normas del siglo XX y las necesidades del comercio del siglo XXI" (Baldwin, 2011), han profundizado los acuerdos económicos y comerciales entre un conjunto de Estados con normas OMC+, es decir, normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, y normas OMCx, las cuales abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en la OMC<sup>1</sup>. Paulatinamente, supone una "nueva" forma de regulación de las relaciones comerciales internacionales, funcional al nexo existente entre comercio-servicios-inversiones en el nuevo paradigma productivo (Baldwin, 2011).

El Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), así como el Acuerdo Transatlántico (TTIP) han sido los principales procesos que hasta el momento encarnan este modelo de integración, junto con la Asociación Económica Regional Integral (RCEP)<sup>2</sup>. Los estudios de impacto tradicionales han puesto el foco en sus efectos sobre el comercio, augurando potenciales pérdidas para la región<sup>3</sup> (Herrerros y

<sup>1</sup> Para un análisis detallado de componentes OMC+ y OMCx puede verse OMC (2011) "Informe del comercio mundial de 2011"

<sup>2</sup> Mientras que el TPP fue firmado en febrero de 2016, al momento de la redacción de este artículo, el TTIP y el RCEP se encontraban aún en negociación.

<sup>3</sup> Para Herrerros y Rosales, "Los países que no tienen TLC enfrentan los mayores riesgos de desviación de exportaciones. Estos serán más serios para los países: 1) para los que EE.UU. y la UE son importantes destinos de exportación; 2) que tienen poco o ningún acceso a preferencias arancelarias unilaterales en esos mercados; y 3) cuyas exportaciones a EE.UU. o la UE son similares a las de los



Rosarles, 2014). Según Thorstensen y Ferraz (2014), "un acuerdo que vaya más allá de las simples reducciones arancelarias podría resultar en un descenso de entre 5 y 10 por ciento de las exportaciones brasileñas a Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y entre 4 y 8 por ciento de las importaciones estadounidenses y europeas a Brasil"; en tanto que conforme a los estudios del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), de Argentina, la concreción de los acuerdos megarregionales podría causar una contracción del 4,9% de las ventas de MERCOSUR a la UE, una disminución del 7% a los Estados Unidos, y de un 17% a la India (Tejeda Rodríguez et al. 2015) .

Estas evaluaciones sobre los efectos del RXXI pueden robustecerse al introducir otra perspectiva para el análisis: proponemos su abordaje a partir de distintos enfoques de la economía política internacional que ponen el énfasis en sus efectos sobre la gobernanza del comercio internacional. En primer lugar, revisaremos su impacto desde la perspectiva del "go-it-alone power", de Gruber (2001); en segundo término, consideraremos también la interacción estratégica de los regionalismos, propuesta por Mansfield y Milner (1999); y finalmente el enfoque del "uso estratégico del regionalismo" (revisado por ejemplo en Bouzas y Zelicovich, 2014). Estas tesis resultan complementarias unas de las otras y permiten comprender de qué manera el RXXI, al generar transformaciones de largo plazo sobre las dinámicas de la política internacional y la gobernanza del comercio global, provoca que para el MERCOSUR, más que una opción, este "modelo" de integración resulte un imperativo. Asumiendo la plausibilidad de tales tesis, nos preguntamos con qué ventajas y desventajas cuenta el MERCOSUR para lidiar con los desafíos políticos y económicos que plantea el RXXI.

Nuestra hipótesis sostiene que de cara a los desafíos (oportunidades y amenazas) que plantean las transformaciones de la gobernanza global en materia de comercio, y en particular, la agenda del RXXI, MERCOSUR exhibe más debilidades que fortalezas. La penetración de las normas del RXXI en el entramado de compromisos y pautas de conducta negociados externamente por el MERCOSUR ha sido hasta el momento baja, y las normas internas heredadas de la década del 90, poseen un bajo nivel de cumplimiento. Si se asume al proceso iniciado con las negociaciones megarregionales como una tendencia prevaleciente del RXXI en la gobernanza del comercio mundial, las implicancias de estas constataciones es que el MERCOSUR, en su estado actual,

---

países que son parte del TPP o el TTIP" (Herrerros y Rosales, 2014 b).



pierde de manera creciente su relevancia para orientar las vinculaciones económicas entre los países miembros.

El resto del artículo se ordena de la siguiente manera: en el próximo apartado abordaremos las definiciones conceptuales del RXXI, y analizaremos de qué forma provoca impactos en la gobernanza del comercio global conforme a las tres teorías mencionadas supra. En la siguiente sección expondremos cuál es el status actual del MERCOSUR frente al RXXI. Consideraremos allí tres tipos de análisis: uno jurídico, uno económico y uno de política internacional, para los cuales combinaremos métodos cualitativos y cuantitativos. En el cuarto apartado, consideraremos cómo se conjugan fortalezas y debilidades del MERCOSUR frente a las oportunidades y amenazas del RXXI. Por último se exponen las reflexiones finales del trabajo.

## **I. EL REGIONALISMO DEL SIGLO XXI COMO TEORÍA Y COMO PRÁCTICA**

Las modificaciones en las formas de producción y comercio se encuentran en la base de la teoría del RXXI (Baldwin, 2011). Para este enfoque la globalización de la economía se produjo en una serie de etapas graduales, en las cuales las diferentes innovaciones en materia de transporte, comunicaciones y tecnología hicieron posible la deslocalización de la producción y el consumo. Una primera etapa tuvo lugar a partir de la reducción de los costos del transporte y permitió el aprovechamiento de economías de escala, aunque con algunas limitaciones propias de los requisitos de coordinación de la producción. La segunda etapa, a partir de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), permitió superar ese escollo, llevando a la internacionalización de la producción y del consumo a un nuevo nivel, materializado en la extensión y expansión de las cadenas globales de valor.

Esta profundización y extensión de la globalización generó una demanda para la provisión de nuevos tipos de disciplinas relacionadas al comercio y la inversión, no previstas durante las primeras etapas<sup>4</sup>. En particular, pasó a requerirse con mayor intensidad la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas y el reaseguro de determinada infraestructura tangible e intangible que permita la coordinación de la producción a través de distintos espacios territoriales (Baldwin, 2011).

---

<sup>4</sup> Debe señalarse que "la fragmentación de la producción entraña otros costos, que van desde los costos de gestión y logísticos vinculadas a la producción internacional hasta la familiarización de las normas y reglamentos necesarios para operar en otro país. Estas puede ser particularmente elevados en los países en desarrollo" (Tejeda Rodríguez et. al., 2015). Esta estructura de costos se encuentra en la base de las "demandas" de la regulación normativa y garantías que encarna el RXXI.



Frente a la parálisis de la OMC para dar respuesta a estas demandas<sup>5</sup>, otros espacios de regulación emergieron. Desde finales de los 90, se han establecido para ello nuevos acuerdos de integración "profundos", tratados bilaterales de inversión (TBI), y diversas aperturas unilaterales. A partir de la segunda década del corriente siglo, los acuerdos megarregionales están elevando estas herramientas a una nueva jerarquía, en tanto que aspiran a una armonización de las normas y disciplinas que afectan a la mayor parte de la producción y comercio del mundo, comprendiendo a las cadenas de valor en torno a los nodos de América del Norte, Europa y Asia (Baldwin, 2012). Para Tejeda Rodríguez, Illescas y Jorge, de tener éxito el TPP, el TTIP y el RCEP "podría significar que hacia 2020 se hayan renegociado las reglas del comercio internacional, para adaptarlas a la realidad de las cadenas de valor." (2015: 7). Con ello, podrían producirse importantes cambios en los flujos de comercio, también en los modelos de integración regional, así como en los modos de inserción de los países en desarrollo.

Dos aspectos deben resaltarse del RXXI: el primero, es que no es un proceso completamente nuevo, sino que reconoce una similitud con el "nuevo regionalismo" (Hurrell, 1995) y/o "regionalismo abierto"<sup>6</sup> (CEPAL, 1994) de la década del 90<sup>7</sup>. El segundo, es que está estrechamente vinculado a la dinámica de las cadenas globales de valor.

El rasgo distintivo del RXXI subyace en el sostenido énfasis de este modelo de integración en los tipos de compromisos no arancelarios, que generan acuerdos profundos (extensivos en cuanto a la cantidad de normas comprendidas e intensivos en cuanto al grado de exigibilidad de las mismas), junto a su inédita expansión a partir del incremento de las cadenas globales de valor. El RXXI no se concentra en las preferencias arancelarias, sino en la armonización de políticas internas, que pueden encarecer la operatoria de tales cadenas de valor. Su característica central es la generación de reglas "más allá de la frontera", que suplan por fuera del conjunto

<sup>5</sup> Sobre la crisis de la OMC como foro negociador, véase Hale, T.; Held, D.; Young, K. (2013); Gridlock. *Why global cooperation is falling when we need it most?*. Cambridge: Polity Press

<sup>6</sup> Conforme el renombrado estudio de CEPAL "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", los procesos de integración debían contribuir al "flujo de personas, capital, información y tecnología entre empresas y países" a la vez que "se favorezca la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos". Se consideraban instrumentos para ello además de la desregulación arancelaria, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago, la facilitación del comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares.

<sup>7</sup> Conforme a Bouzas y Zelicovich, "si la literatura especializada no destacó esos rasgos antes no fue porque éstos no existieran sino porque buena parte de la producción académica continuó anclada en los temas tradicionales del acceso al mercado de bienes" (2014: 977).



normativo de la OMC, las necesidades de las nuevas dinámicas de producción, comercio e inversiones. En particular, cuatro cuestiones han cobrado relevancia: política de competencia, movimientos de capital, propiedad intelectual e inversiones. Estos temas, que conforman el núcleo de las nuevas negociaciones acorde al enfoque del regionalismo, constituyen el soporte normativo necesario para el desarrollo de dos de los requisitos centrales del comercio actual: "conectar las fabricas", y "hacer negocios afuera" (Baldwin 2011). Adicionalmente, se incorporan también cuestiones relativas a la armonización de reglamentaciones técnicas, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, el medio ambiente y las políticas laborales.

*Per se* muchas de estas normas son no-discriminatorias. Tal como sostiene Baldwin (2014) en cuestiones de integración profunda no existe una manera efectiva de excluir a las empresas de terceros países de los beneficios otorgados. En tal sentido, las normas comprendidas en acuerdos de tipo del RXXI se parecen más a aperturas unilaterales que a tratados discriminatorios. No obstante, ello no significa que sus efectos sean neutros o todos se vean afectados por igual. Cuando a través de estas normas, se crean estándares comunes a un determinado conjunto de países, ello sí puede afectar los costos de negocios con zonas que no adhieran a tales regímenes. Tanto las empresas intrazona como extrazona se benefician de la armonización de estándares, pero las primeras lo hacen con mayor intensidad que las segundas. Los terceros estados pueden adoptar estas normas en cualquier momento que lo decidan, pero, si se considera el efecto de las "curvas de aprendizaje" el costo es mayor para quienes se "adaptan" a determinado patrón que para quienes lo "crean".

La participación en cadenas globales de producción resulta un factor central en las lógicas del RXXI. Conforme estudios de la OMC "los países que ya participan en la fragmentación internacional de producción están dispuestos a firmar acuerdos comerciales preferenciales con sus asociados a fin de asegurar sus relaciones comerciales como proveedores de bienes y servicios intermedios" (2011: 145). Cuando los países forman parte de los eslabones superiores de la cadena de valor lo que buscan además es fortalecer su dominio en éstas, promoviendo su extensión, pero de manera tal de que se conserve la estructura jerárquica de las mismas (Dalle, et. al., 2013). De hecho puede establecerse una conexión explícita entre este modelo y los renovados esfuerzos de los EE.UU. por el liderazgo en la gobernanza del comercio global (Zelicovich, 2016). Los países que no forman parte actual de las cadenas de





valor globales enfrentan mayores dilemas respecto de los efectos de incorporación de estas normas del RXXI.

Existen diversas interpretaciones de la vinculación entre este tipo de aperturas profundas y el desarrollo macroeconómico. Mientras que los enfoques más liberales sostienen que a través del RXXI, y con ello, de la participación en las cadenas globales de valor, los países pueden beneficiarse debido a un incremento en la productividad, que es promovido por un acceso a insumos intermedios más baratos y el acceso a los mercados internacionales; los enfoques desarrollistas y neoschumpetereanos plantean diferencias. Para estos autores, los beneficios de la participación se limitan en función de las posibilidades de *upgrading* propias de cada estructura de gobernanza de las cadenas (Gereffi, 2001). Por su parte, ello además, depende de las estructuras productivas y de la elasticidad precio de las exportaciones. Conforme Dalle, Fossati y Lavopa, en la inserción en las cadenas de valor "si la caída en la producción de bienes intermedios locales no es compensada por un incremento mayor en las exportaciones o en el consumo de bienes finales, el resultado general será una contracción en el ingreso de la economía en su conjunto" (2013:12), lo que perjudicará al desarrollo macroeconómico.

Desde esas lecturas, una adhesión rápida al modelo de integración del RXXI podría no ser una opción razonable para aquellos Estados que no formen parte previamente de las cadenas globales de valor, sino que busquen insertarse en ellas con productos con valor agregado. Sin embargo, la posibilidad de los países en desarrollo para excluirse de estos nuevos patrones normativos puede ser sólo aparente. En efecto, deben considerarse en el análisis cuáles son los efectos de mediano plazo que la proliferación y expansión de acuerdos basados en el RXXI, aún sin ser multilaterales, generan para la gobernanza del comercio global. Encontramos en este sentido tres reflexiones que resultan relevantes en la literatura predominante del área: por un lado, el argumento de Gruber respecto del "*go-it-alone power*" en negociaciones comerciales; por otro lado, la tesis de Mansfield y Milner respecto de la interacción estratégica que los acuerdos comerciales generan entre sí; y finalmente, el uso estratégico del regionalismo, que puede rastrearse en los análisis de las negociaciones megaregionales. Estas tres teorías se refuerzan entre sí.

En primer término, deben considerarse los efectos del RXXI que remiten a su impacto en los equilibrios de poder existentes en el "tablero" de la economía internacional (Nye,



2003). No se trata de las alteraciones que provocan estos nuevos procesos de integración por el incremento en el poder de mercado de sus Estados parte, ni en el poder coercitivo o el poder de negociación de los mismos, sino que referimos al llamado "*go-it-alone power*" (Gruber, 2001). Este remite a la capacidad que poseen determinados Estados para celebrar acuerdos, independientemente de terceros, y que explica por qué terceros Estados deciden adherir a determinado régimen o acuerdo pre-existente. En efecto, conforme a esta teoría, existen Estados que no se benefician de los nuevos acuerdos y que preferirían no formar parte de estos. Sin embargo, la decisión de los Estados "originarios" de celebrar un acuerdo o establecer un nuevo régimen, genera un impacto sobre los marcos en los que se desarrollan estos Estados que hacen que el *status quo* preexistente ya no esté disponible. De tal modo, los terceros Estados terminan adhiriendo a los nuevos acuerdos, no bajo el poder coercitivo de los países originarios, ni recibiendo pagos laterales por las pérdidas en las que incurren al establecer estos acuerdos, sino bajo los efectos que genera la capacidad de los Estados originarios de anular el *status quo* pre-existente. Los terceros Estados concluyen que mantenerse fuera de la nueva estructura crea mayores pérdidas que participar de la misma incluso perdiendo, lo que termina siendo un sub-óptimo, pero a la vez la única opción racional posible.

En este sentido, el punto que plantean los acuerdos como el TPP es si el *status quo* preexistente sigue o no estando disponible, especialmente para los países en desarrollo como los que conforman el MERCOSUR. Claramente el RXXI, corporizado en el mencionado acuerdo, no necesita del consenso de los países del MERCOSUR para lograr sus objetivos, del mismo modo que tampoco lo hace el TTIP o el RCEP. Algo semejante ocurre en el plano plurilateral con el Acuerdo sobre el Comercio Internacional de Servicios (conocido como TISA por sus siglas en inglés), o con el acuerdo de compras gubernamentales. Todos estos pueden funcionar sin el acuerdo de los países del MERCOSUR. La pregunta es si el MERCOSUR puede "funcionar" sin ellos. Si se acepta la tesis de Gruber esta autonomía del "*go-it-alone power*" de la que gozan los principales países firmantes del TPP, no es recíproca para los países del bloque sudamericano. Debido a las modificaciones que el RXXI comienza a generar en diversos ámbitos, de manera directa o indirecta las empresas de la región se ven interpeladas en sus encadenamientos productivos por estas nuevas reglas al comerciar con otras empresas que forman parte del TPP, y que, por ejemplo, se adecúan a determinados estándares técnicos y requieren una adaptación semejante





por parte de sus proveedores. Por su parte, el paso del tiempo incrementa los costos de adaptación a los nuevos patrones, los cuales a su vez van filtrándose al interior de la OMC y de los textos de los acuerdos tomados como "modelo". Para países con alta participación en las cadenas globales de valor pero no miembros de los acuerdos del TPP, TTIP o RCEP este efecto del "go-it-alone power" y la anulación del *status quo* es aún más intensa. De hecho, a pocas semanas de la firma del TPP países como Indonesia, Tailandia, Corea del Sur y Taiwán expresaron su voluntad de adherir a este acuerdo<sup>8</sup>. Puede que este acuerdo no fuera la primera opción de estos países, pero tras la firma del mismo se convierte en la "única opción racional posible".

Otra de las repercusiones que genera la concreción de acuerdos del RXXI en términos de la gobernanza del comercio global refiere a los "efectos de imitación" en la política externa de otros Estados. En Mansfield y Milner (1999) se reconoce que ciertas inquietudes basadas en la "interacción estratégica" han estado detrás de los regionalismos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Conforme a tal interpretación los países pueden celebrar acuerdos comerciales no sólo por el hecho de que existe un interés económico entre sí, sino también como reacción "estratégica" a la conducta de otros Estados que establecieron acuerdos comerciales previamente (sea para disminuir la erosión de ventajas o competitividad o sea para igualar los beneficios percibidos por éstos), o como acción "estratégica" para ganar poder de mercado y poder de negociación (esto especialmente en el caso de los países en desarrollo).

Desde esta perspectiva resulta esperable un incremento, no sólo de aquellos Estados que quieran adherir a normas de RXXI ya existentes (tesis Gruber), sino también la multiplicación de nuevos acuerdos comerciales profundos, en otras regiones, que se celebren tras la firma del TPP<sup>9</sup>. El proceso de negociaciones del TTIP, en parte, puede considerarse bajo esta interpretación, pudiendo entenderse a la participación Europea dentro de esta iniciativa de integración como una respuesta estratégica ante el involucramiento de los EE.UU. en el TPP. También la Alianza del Pacífico puede ser entendida como una vía de los cuatro países latinoamericanos que la conforman para

---

<sup>8</sup> En esa misma línea pueden pensarse las adhesiones de nuevos países a las negociaciones de acuerdos plurilaterales que tienen como sede a la OMC, tales como el de servicios (TISA) el de los bienes ambientales (EGA) o el de compras públicas.

<sup>9</sup> Baccini, Dur y Haftel sostienen que "The design of trade agreements is not done in isolation but rather influenced by interdependence among countries and by preferences of the more powerful players in the international economic system (...) Institutional designs is still rational but shaped by broader external environments as well as prevailing standards and practices" (2013: 2).



insertarse en las negociaciones del Pacífico (y de hecho así es reconocido explícitamente en sus documentos fundacionales).

En tercer lugar, mientras que los dos efectos reseñados supra ponen el acento en las reacciones de los Estados no firmantes de los acuerdos originarios del RXXI, el uso estratégico del regionalismo sí se focaliza en las intenciones de sus promotores. El uso de estrategia alude al conjunto de acciones planificadas que se siguen respecto a un fin u objetivo. Se trata del uso de los acuerdos regionales con otros fines que trascienden la propia naturaleza del objeto negociado (ej. crear un mercado regional ampliado), reconociendo interacciones tanto domésticas como sistémicas. Conforme a estas interpretaciones puede sostenerse que “estos acuerdos [los de las megaregionales] son utilizados por parte de actores claves para crear regímenes regulatorios alternativos que eventualmente se conviertan en referencia para el resto de la comunidad internacional, anulando *de facto* la relevancia del *status quo* multilateral” (Bouzas y Zelicovich, 2014: 979). Es decir, que se reconoce que hay una pretensión por parte de los promotores de los acuerdos del RXXI de modificar la forma en la cual se dictan las normas del régimen de comercio, así como su contenido.

En particular, los EE.UU. han encabezado este uso estratégico del regionalismo. En distintos documentos de la Oficina del Representante de Comercio de los EE.UU.<sup>10</sup> (USTR por sus siglas en inglés) e incluso en legislaciones como la “Congressional Bipartisan Trade Priorities and Accountability Act of 2015” puede identificarse una referencia al uso estratégico del regionalismo. La preocupación subyacente en estos documentos se grafica en la siguiente afirmación: “The question we face is not whether we can roll back the tide of globalization. It is whether we are going to shape it or be shaped by it, whether we are going to do everything we can to ensure that reflects our interest and our values, or to let other countries define it for us” (USTR, 2015:7). Las acciones negociadoras emprendidas tienen como fin moldear el proceso de globalización a los intereses de la potencia norteamericana.

---

<sup>10</sup> La Oficina del Representante de Comercio de los EE.UU. o U.S. Trade Representative (USTR) se ocupa del desarrollo y coordinación de la política de comercio exterior, de la política de inversión extranjera directa y de las negociaciones con otros países. El director del USTR asesora al presidente y es el vocero en los aspectos relativos al comercio. El USTR es vice-director del Consejo de Administración de la Corporación de Inversión privada en el exterior, es miembro (sin derecho a voto) de la Junta del Banco de Exportación e Importación de Administración y miembro del Consejo Consultivo Nacional de Política Monetaria y Financiera Internacional.



Se plantea apelar a la política comercial, y en particular a los acuerdos comerciales regionales, como una vía para incrementar la influencia de EE.UU. en los asuntos internacionales (USTR, 2015). Conforme se desprende del documento citado, para los EE.UU. resulta clave el avance de cuestiones transversales como el aumento de la coherencia normativa, la integración de los medianos y pequeños exportadores y la promoción del desarrollo; así como la mejora de la conectividad de la cadena de suministro, la competitividad y la facilitación del entorno de negocios, especialmente en lo relativo a la economía digital. Tanto el TPP como el TTIP son los mecanismos elegidos para impulsarlos, reconociéndose en los documentos oficiales la potencialidad de estos acuerdos en negociación para convertirse en un *template* o "modelo" para un nuevo régimen de comercio. "The TPP also has the potential to provide a more robust and responsive trade model for the next generation –a model that addresses the reality that business and workers in the US and around the region are confronting new challenges that have arisen in recent years" (USTR, 2012:20).

La Comisión Europea, por su parte, en el año 2015 publicó un documento llamado "Trade for all" donde repasa las bases de la política comercial externa europea, reconociéndole un papel central a las cadenas de valor y al RXXI. Sostiene allí además una ambición por extender tales patrones a un ámbito más extenso, dando cuenta de un "uso estratégico del regionalismo". Afirma que "The new approach also involves using trade agreements and trade preference programmes as levers to promote, around the world, values like sustainable development human rights, fair and ethical trade and the fight against corruption. We will use future EU agreements to improve the responsibility of supply chains"<sup>11</sup> (Union Europea, 2015).

## II. UN DIAGNÓSTICO DEL MERCOSUR A LA LUZ DEL REGIONALISMO DEL SIGLO XXI

Para analizar el "estado" del MERCOSUR frente al renovado enfoque del RXXI proponemos tres estrategias de análisis: una jurídica, a partir de la cual debemos indagar en cómo se compone su acervo normativo en materia de los compromisos "más allá de la frontera"; otra económica, a fin de conocer, en función de las normas relevadas, en qué situación se encuentra el bloque respecto a las cadenas globales de valor así como en relación a la creación de encadenamientos productivos al interior del

---

<sup>11</sup> Una diferencia significativa respecto de la posición de EEUU es el reconocimiento de la priorización de los planos pluri y multilaterales como los más ventajosos. Sostiene "While it is easier to address these issues in bilateral negotiations, regional and global solutions have a bigger impact" (Unión Europea, 2015).



MERCOSUR; por último, una enfocada en su inserción estratégica internacional, refiriendo a cómo se ha posicionado en las negociaciones desempeñadas en la última década con respecto a las normas del RXXI.

a) El acervo normativo del MERCOSUR y el RXXI.

Si bien los antecedentes del MERCOSUR habían sido más políticos que económicos y habían estado guiados por un enfoque de integración sectorial acotada, el Tratado de Asunción fue sancionado con una fuerte impronta del "regionalismo abierto". Este enfoque llevó a incorporar en la arquitectura del bloque regional cuestiones que actualmente se vinculan al enfoque del RXXI. En efecto, se destaca la inclusión entre los compromisos para el comercio intrazona de cuestiones como comercio de servicios, movimientos de personas, propiedad intelectual e inversiones.

Durante los primeros años los países miembros del MERCOSUR fueron de manera progresiva incorporando más cuestiones en la agenda regional, incrementando formalmente la profundidad del proceso de integración.<sup>12</sup> En algunos casos (antidumping, salvaguardias, medidas compensatorias) se trata de la mera internalización de los compromisos OMC. En otros, en cambio, (como en movimiento de personas, inversiones, algunos aspectos de propiedad intelectual), los acuerdos son más ambiciosos.

Además de los compromisos del propio Tratado de Asunción, y el Protocolo de Ouro Preto, junto con sus protocolos sectoriales anexos, y de la extensa agenda de cooperación política del bloque regional, el MERCOSUR contempla, en materia de servicios el "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR" de 1997, el cual incluye compromisos en materia de servicios financieros y telecomunicaciones; en materia ambiental, el "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur" de 2001; en materia de Inversiones, el "Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no partes del MERCOSUR" y el "Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" de 1994 y 1993<sup>13</sup>. Asimismo, en materia de defensa de la competencia,

<sup>12</sup> A mediados de 2015 el MERCOSUR llevaba firmados 138 acuerdos.

<sup>13</sup> El Protocolo de Colonia no fue internalizado por ninguno de los países, mientras que el de Buenos Aires sólo lo fue por Argentina y Paraguay. En septiembre de 2015 Brasil elevó una propuesta para la suscripción de un Acuerdo sobre Cooperación y Facilitación de Inversiones, el cual "abarcaría solamente a las inversiones directas, establecería compromisos sobre no discriminación, condiciones sobre expropiación y compensación por pérdidas, transparencia, intercambio de información entre Estados,



en 2010 fue establecido el "Acuerdo de defensa de la competencia del Mercosur". Respecto de contratación pública en julio de 2006 el Consejo Mercado Común adoptó el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR<sup>14</sup>. Por su parte, en cuanto a movimiento de personas existen una serie amplia de instrumentos, a saber: "Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR", "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR", "visado MERCOSUR", "Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporal" y "Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales". Este último, a su vez, comprende compromisos que apuntan en los acuerdos del RXXI al fortalecimiento de la competitividad y las cadenas globales de valor. En materia de transparencia y anticorrupción, el MERCOSUR dispuso el "Acuerdo sobre el Combate a la Corrupción en las Fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR". La facilitación del comercio ha sido incorporada de manera más reciente<sup>15</sup>. Si bien no existe un documento con jerarquía de tratado o acuerdo, pueden mencionarse "el Programa Piloto Intra MERCOSUR de Seguridad Aduanera en la Cadena de Suministro de Bienes, así como los trabajos regionales para la implementación del Sistema de Informatización del Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), y el Programa para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo Aduanero en el MERCOSUR, los avances relacionados con normativa sanitaria y fitosanitaria, la suscripción del Proyecto de Armonización de Modelo de Datos en el marco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), entre otros." (BID-INTAL, 2015).

Si se lo compara con los acuerdos megarregionales (en particular, con el TPP) existen solo tres temas que no son abordados por el MERCOSUR de manera explícita: comercio electrónico<sup>16</sup>, empresas del Estado y coherencia regulatoria. En el resto de los capítulos el MERCOSUR posee algún tipo de compromiso asumido en el ámbito regional, aunque bien puede distar en términos de ambición de aquellos establecidos por en las agendas del TPP y del TTIP.

La integración productiva, clave para la generación de las cadenas de valor intrarregionales, ha tenido pocos efectos. Según los datos del BID los instrumentos

---

cooperación entre organismos encargados de la promoción de inversiones, una agenda regional para mayor cooperación y facilitación de inversiones, entre otros temas".

<sup>14</sup> El acuerdo nunca entró en vigor porque no se completó el proceso de ratificación,

<sup>15</sup> Debe mencionarse que hasta el momento ninguno de los países del MERCOSUR ha ratificado el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

<sup>16</sup> En este punto el único instrumento que existe hasta el momento es el "Derecho a la información del consumidor en las transacciones comerciales efectuadas a través de internet".



existentes para reducir disparidades y favorecer la integración productiva son limitados<sup>17</sup>. Durante la última década se crearon diversas iniciativas en materia de integración productiva, aunque como veremos en el siguiente apartado, sus efectos han sido acotados. Las divergencias en materia de política macroeconómica entre los Estados miembro del MERCOSUR han sido uno de los principales obstáculos en ese sentido (Bouzas, 2013), así como el "ensimismamiento" con el cual éstos decidieron abordar los efectos de la crisis de 2008.

Habiendo constatado la variedad y profundidad de los compromisos incluidos en el MERCOSUR, coincidimos con Caetano (2015) quien sostiene que "el problema mayor no radica en la modalidad o profundidad de los acuerdos (...) por el contrario, los cuestionamientos han estado centrados en el grado de cumplimiento que se ha verificado de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria en cada caso". En efecto, la internalización de las normas MERCOSUR es un problema de larga data del bloque, y vinculado a ello, el cumplimiento de sus normas es bajo. "No hay prácticamente ningún asunto de la agenda de integración económica moderna en el cual el MERCOSUR no cuente con un protocolo (compras gubernamentales, inversiones, propiedad intelectual, política de competencia, entre otros). Sin embargo, ninguno de ellos está vigente de una forma que implique una real integración entre los países miembros, la mayoría de ellos ha sido abandonado en la etapa de internalización; es decir, cuando los países convierten en actos normativos domésticos las normas establecidas en el marco del acuerdo. Solamente en el sector servicios es posible verificar un cierto avance, aunque también se verifique una gran lentitud en la entrada en vigencia de la profundización del acuerdo" (SELA, 2014).

#### b) Las Cadenas de valor *en y del Mercosur*

A la par del bajo cumplimiento de los acuerdos y protocolos intramercur, un segundo aspecto que obra como debilidad frente al regionalismo del siglo XXI es aquel referido a la participación del MERCOSUR en las cadenas globales de valor y la generación de encadenamientos productivos al interior del bloque.

<sup>17</sup> Puede mencionarse el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el Grupo de Integración Productiva (actualmente SGT N°14) y el Fondo MERCOSUR de Garantías para MIPYMES, el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR (MFP), del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR (BID-INTAL, 2015).





El MERCOSUR exportó, en el año 2014, US\$ 393199 millones (BID-Intal, 2015), representando 2% del comercio mundial. El comercio intrazona en la última década ha oscilado entre el 13 y el 16% del total de las exportaciones de los países del Mercosur, con un valor promedio del 14%<sup>18</sup>, distinguiéndose por tener un alto componente de flujos intraindustriales en contraste con el comercio extrazona<sup>19</sup>.

A la hora de considerar el grado de interconexión de las economías entre sí y de estas con el resto del mundo dentro de los encadenamientos productivos globales, los indicadores exhiben valores más reducidos. Según el informe del World Investment Report (2013) Argentina y Brasil son países con bajas tasas de participación en las cadenas globales de valor, coadyuvando en esa realidad tanto la naturaleza de sus exportaciones (los recursos naturales y los servicios ligados a la exportación tienden a tener una menor necesidad de contenido importado o valor extranjero añadido) como el mayor grado de autosuficiencia en la producción para las exportaciones que muestran las economías más grandes.

En cuanto los eslabonamientos productivos intrarregionales, los estudios recientes sobre las cadenas de valor del MERCOSUR muestran una baja consolidación de esta modalidad de producción y comercio. Las cadenas de valor que existen son pocas y su integración no es muy fuerte, con excepción del sector automotriz, el cual por su parte no integra de manera plena el MERCOSUR, sino que recibe un tratamiento especial<sup>20</sup>. Salvo pocas excepciones, entre el comercio de manufacturas de origen industrial, predominan los bienes finales por sobre los insumos, lo que indicaría bajos niveles de integración productiva.

En efecto, conforme a datos de la OECD<sup>21</sup>, el valor agregado nacional como porcentaje de las exportaciones brutas fue para el año 2009, en el caso de Argentina

<sup>18</sup> Para el mismo período, el índice de intensidad del comercio (ICC) fue de un 8.66 promedio. Es decir que las exportaciones de los miembros del MERCOSUR a sus socios intrazona son más relevantes de lo que tales socios son en el mundo. (Véase Zelicovich, 2015)

<sup>19</sup> Conforme a datos de la ALADI, para el año 2013, las manufacturas representaban el 72,7% de las ventas de Argentina al MERCOSUR, pero solo el 33,1% de las exportaciones de este país al mundo. Para Brasil los valores son 83,3% en MERCOSUR, y 35,9% en las exportaciones totales. En Uruguay, las manufacturas son 56,9% de las ventas al MERCOSUR, pero 23,2% en las totales. Y por último, en el caso de Paraguay se constata un 8,08% en el MERCOSUR, y 11,5% en las totales.

<sup>20</sup> Debe señalarse que el sector de autos y autopartes es uno de los pocos donde se observa un desarrollo especial vinculado a la integración productiva, a partir de la existencia del Protocolo adicional al ACE 14. Este protocolo, de carácter provisional, sin embargo, no ha logrado aún ser reemplazado por un tratado de mayor jerarquía. Mientras que en 2013 no pudo acordarse una renovación del acuerdo, en 2014 Argentina y Brasil acordaron una prórroga del *status-quo*, Y no hubo capacidad para dar respuestas comunes a una crisis que las industrias de ambos países 1compartían en ese momento.

<sup>21</sup> Se utilizaron los datos de la base de datos OECD- T.I.V.A., disponible online, consultado en octubre y



85 % y en el de Brasil, 89%<sup>22</sup>. Ello implica una baja participación de los insumos importados en las exportaciones de cada uno de estos países. Incluso si lo limitamos al comercio bilateral, donde es esperable encontrar mayor nivel de integración, los valores observados son bajos. Conforme el indicador de "participación de país socio en valor agregado en las exportaciones brutas"<sup>23</sup> el valor de la participación de Brasil como insumo de las exportaciones de Argentina hacia ese país es del 17, 43% y el de Argentina en las exportaciones de Brasil, 7,11%. Si consideramos por su parte el valor agregado en la demanda final extranjera, es decir qué componente tienen las importaciones de Argentina en el consumo final de Brasil, el valor es de 5, 72%, y en el caso de las importaciones de Brasil en el consumo de Argentina 16,76%.

En la tabla I pude contemplarse además la distribución de estos valores, según su composición:

**Tabla 1. Partes correspondientes a las contribuciones sectoriales nacionales y extranjeras a las exportaciones brutas de determinadas economías, 2011 (en porcentaje)**

	Origen del valor añadido de las exportaciones						Total
	Nacional			Extranjero			
	Productos primarios	Manufacturas	Servicios	Productos primarios	Manufacturas	Servicios	
Argentina	23.0	24.0	38.9	3.3	4.3	6.5	100.0
Brasil	22.8	20.0	46.4	2.9	2.9	4.9	100.0
<b>Total mundial *</b>	<b>13.2</b>	<b>23.4</b>	<b>39.2</b>	<b>5.1</b>	<b>7.3</b>	<b>11.7</b>	<b>100.0</b>

\* Media de las distintas economías.

Fuente: OMC, 2011

Otro indicador que permite la participación de una economía en las cadenas globales de valor es su volumen de comercio de servicios relacionados con el comercio exterior (Blyde, 2014). Conforme a los datos del BID-INTAL el comercio intrarregional de

noviembre de 2015.

<sup>22</sup> El valor promedio de este indicador para las economías de la OECD es de 72,22%. Países como Singapur con elevada integración en las cadenas de valor tienen 50,1%.

<sup>23</sup> Para cada país e industria, este indicador muestra la participación del valor agregado doméstico de un país en las exportaciones del país importador (OECD, 2015). "A nivel país, el valor agregado extranjero en las exportaciones, como se dijera, está indicando qué parte de las exportaciones brutas del país son insumos que han sido producidos en otros países, o en qué medida las exportaciones de un país dependen del contenido de importaciones. También es un indicador del nivel de especialización vertical de las economías: en la medida en que las actividades económicas de un país se centren en determinadas actividades en las cadenas globales de valor. Según las cifras de la UNCTAD (2013), la participación promedio del valor agregado extranjero en las exportaciones de los países en desarrollo, tomados en conjunto, fue en 2010 del 25%, 3 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial (de un 28%), pero significativamente superior al de los Estados Unidos (11%) y Japón (18%)" (Ferrando, 2013: 5).



servicios difiere del de mercancías: "el intercambio entre países del MERCOSUR es menos relevante en el caso de los servicios que en el de mercancías. Brasil, el único país para el cual se cuenta con información desagregada, destina al MERCOSUR 11,1% de sus ventas externas de bienes y solo 4,8% de las de servicios. Asimismo, la participación de los países del bloque en las importaciones brasileñas es de 8,0% en el caso de los bienes y 3,6% en el de los servicios. (...) En 2014, las exportaciones brasileñas de servicios al bloque sumaron US\$ 993 millones y las importaciones, US\$ 1.726 millones" (BID-INTAL, 2015).

Como dato adicional, a través de la base de datos de UNCTAD hemos considerado la exportación de servicios "creativos" de los países miembros del MERCOSUR. Estos servicios resultan un indicador de participación en los eslabones más elevados de las cadenas globales de valor. Se toman en cuenta servicios tales como los de publicidad, estudio de mercado y de opinión pública; servicios técnicos de ingeniería y arquitectura, investigación y desarrollo, y servicios culturales. Se observa que existen asimetrías importantes al interior del bloque, con una participación de más que el triple por parte de Brasil en la exportación de servicios técnicos, alcanzando los 7365.6 millones de US\$. Argentina, por su parte, tiene mayor participación que el resto en la exportación de servicios de publicidad, y servicios culturales y audiovisuales. Son estos dos países, a su vez, los que reúnen la mayor parte de las exportaciones en materia de investigación y desarrollo, con aproximadamente 450 millones de US\$ cada uno de ellos. Uruguay tiene una pequeña exportación de servicios personales y culturales en tanto que las exportaciones de servicios creativos en el caso de Paraguay y Venezuela es prácticamente nula (UNCTAD, 2011).

Por último, podemos considerar como indicador de la presencia de las cadenas de valor al interior de la región a las inversiones extranjeras transfronterizas (Blyde, 2014). La IED intrarregional es, en efecto, baja en relación a la IED total recibida por cada uno de los países<sup>24</sup> (Tabla 2).

**Tabla 2. Inversión Extranjera Directa Intra MERCOSUR. Por origen y destino, año 2013 (en millones de dólares y porcentaje).**

		EMISOR				participación de la IED intraMERCOSUR/
		ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	

<sup>24</sup> La baja relevancia de la IED intra MERCOSUR conlleva, entre otros, a que no haya datos oficiales sistemáticos relativos a este valor.



						IED total recibida
RECEPTOR	ARGENTINA*	X	257	45	1280	12.74%
	BRASIL**	82	X	s/d	130	0.43%
	PARAGUAY***	5.93	108	X	6.9	37.18%
	URUGUAY****	672	255	31.1	X	31.62%

\* Datos del Banco Central de la República Argentina; \*\* Datos del Banco Central de Brasil; \*\*\* Datos del Banco Central de Paraguay; \*\*\*\* Datos del Banco Central de Uruguay

Fuente: Elaboración propia

Los estudios recientes basados en relevamientos empíricos de encadenamientos productivos específicos en la región del MERCOSUR llegan a conclusiones semejantes a las aquí vertidas. Bembi, Angelis y Molinari (2012) sostienen que “los primeros resultados confirman que, tanto en términos de CII como mirando el comercio por uso y cadena productiva, la integración productiva en el MERCOSUR continúa mostrando un alcance acotado” (2012: 25). Rozemberg (2014) sostiene que la presencia de cadenas de valor en la región es limitada, evidenciándose además del caso del sector automotriz, que como hemos mencionado recibe un tratamiento diferente, un alcance moderado en la cadena de la maquinaria agrícola y en la cadena textil-indumentaria, y un desempeño levemente mayor en la cadena de la industria farmacéutica. Estos avances “son inferiores a los que podrían haberse manifestado en un escenario en el cual las políticas macroeconómicas de la región hubieran estado más alineadas (...) y el funcionamiento más efectivo de la unión aduanera hubiera ofrecido mayor certidumbre a las empresas que operan en la región” (Rozemberg, 2014:16-17). Tales conclusiones son consistentes con las limitaciones que los análisis han señalado respecto a las políticas de integración productiva del MERCOSUR.

c) La agenda externa y el RXXI en los acuerdos comerciales firmados por el MECOSUR

La agenda externa de negociaciones comerciales del MERCOSUR es otro de los aspectos a considerar respecto de su *status* frente al RXXI. La dimensión externa del bloque estuvo presente en el diseño institucional desde el comienzo del proceso de integración, plasmándose en los primeros artículos del Tratado de Asunción<sup>25</sup>. Desde entonces el bloque regional ha celebrado negociaciones con más de 25 economías

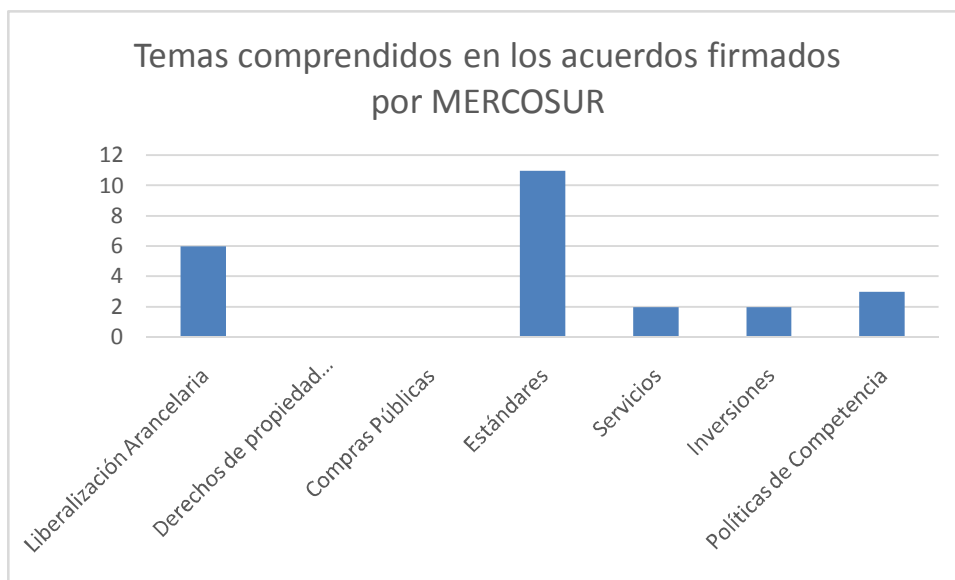
<sup>25</sup> En los considerandos del Tratado de Asunción se aprecia una concepción de la integración como mecanismo para la inserción internacional de los países, en función de la cual se dispusieron acciones como “la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales o internacionales” (TA art.1).



(fundamentalmente en el eje "sur-sur"), alcanzado al interior de la ALADI la firma cuatro acuerdos de libre comercio (Chile, Bolivia, Perú, CAN) y dos de preferencias arancelarias (México, Cuba), además de acuerdos sectoriales específicos con socios de esa región; junto con tres acuerdos de libre comercio y dos tratados de preferencias arancelarias con países de extra-zona. Los primeros con Israel, Egipto y Palestina, los segundos con India y SACU.

En cuanto a la inclusión de los temas del RXXI en los mismos, un análisis de los acuerdos comerciales firmados por MERCOSUR<sup>26</sup> muestra que salvo en lo que refiere al establecimiento de estándares comunes con terceros Estados, las cuestiones comprendidas por el RXXI no han tenido una presencia fuerte en los documentos negociados (cuadro 3). Si bien existe una sistemática inclusión del reconocimiento de estándares, solo la mitad de los casos supone una reducción completa de los aranceles; los servicios e inversiones son incluidos en apenas dos acuerdos, los cuales se encuentran dentro de la región de la ALADI. Por su parte, no se contemplan compromisos en materia de compras públicas ni de propiedad intelectual.

**Cuadro 3. Profundidad de los acuerdos negociados por el MERCOSUR. Cantidad de acuerdos que comprenden los tópicos mencionados**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Dür (2014)

<sup>26</sup> Se analizan 12 acuerdos sistematizados en Dür et al (2014).



En este sentido, el desempeño de la dimensión externa del MERCOSUR ha sido acotado. En términos generales la agenda externa dedicada a la firma de acuerdos comerciales ha tenido menores éxitos de lo esperado: la coordinación ha sido coyuntural, y en los nuevos acuerdos que han podido celebrarse, el volumen de comercio abarcado es bajo (Zelicovich, 2016). Las relaciones externas han sido en este sentido más un instrumento político que económico.

De cara al RXXI, uno de los principales desafíos lo plantea la irrupción en América Latina de un proceso signado por estas ideas: la Alianza del Pacífico. No se trata tanto de las preferencias arancelarias que se obtengan con la contraparte sudamericana<sup>27</sup>, sino más bien del tipo de inserción internacional que se plantea. Organismos como la CEPAL, han promovido una estrategia de "convergencia" entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR, aunque tras la propuesta del MERCOSUR de un "Plan de Acción" para la profundización de los destinos Acuerdos de Complementación Económica (ACE), no ha habido respuestas de los socios del Pacífico.

Por su parte, las negociaciones con la Unión Europea, en curso desde 1995, han resultado revaloradas en este esquema de avance del RXXI. En primer término, por la composición de la agenda de temas que involucra (heredera del paradigma de finales de la década de los 90), y en segundo lugar, por ser una vía para minimizar la erosión de preferencias y desplazamiento de mercados que eventualmente podría generar la concreción del TTIP entre la UE y los EE.UU. En este sentido, las negociaciones reconocen un rasgo de interacción estratégica, en el sentido en el cual lo proponen Mansfield y Milner (1999) respecto de otros procesos de integración reseñados. El inicio de las negociaciones MERCOSUR-UE se vincula con el lanzamiento del ALCA (Bouzas, 2004); su evolución, con el desarrollo de la Ronda Doha (tanto en sus momentos más dinámicos como de estancamiento) (Zelicovich, 2011); y más recientemente puede esgrimirse que el renovado interés del MERCOSUR con la negociación con la UE se vincula al avance de las negociaciones del TTIP (Makuc, et. al., 2015).

---

<sup>27</sup> Los países del MERCOSUR ya poseen acuerdos con beneficios arancelarios con los países miembros de la Alianza del Pacífico. Mantienen tratados de libre comercio con Chile (1996); Perú (2004); y Colombia (2005); mientras que con México han firmado un Acuerdo Marco (2002).





Por último, como hemos mencionado, el MERCOSUR no ha ratificado el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, ni integra otras negociaciones plurilaterales que en el seno de tal organización encarnan los principios del RXXI.

En este sentido se constata que las negociaciones externas de MERCOSUR se han concentrado en el abordaje de las preferenciales en el plano arancelario. En segundo lugar, el bloque no ha generado como tendencia sistemática estrategias de negociación en relación con los llamados "nuevos temas" o temas "OMC-Plus" u "OMC-x", salvo cuando éstos fueron demandados por la contraparte (como en el caso de la UE). En cuanto a los actores involucrados: ha tenido una participación periférica en las negociaciones con los actores centrales en la transición de la gobernanza del régimen de comercio internacional. Si se consideran los países que participan de las negociaciones Megarregionales, el MERCOSUR ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile y Perú, y un acuerdo sectorial con México (países de la Alianza del Pacífico); también tiene un pequeño acuerdo de preferencias arancelarias con la India, país miembro del RCEP, en tanto que, como mencionamos, negocia desde 1995 un acuerdo de libre comercio con la UE, que es parte del TTIP.

### **III. DESAFÍOS (AMENAZA Y OPORTUNIDAD) DEL REGIONALISMO DEL SIGLO XXI PARA EL MERCOSUR**

Después de un poco más de una década de relativo confort, donde el comercio intrazona se mantuvo estable, donde pudieron sobrellevarse las diferencias intrarregionales, y donde tras el rechazo al ALCA no existieron procesos de integración alternativos, el MERCOSUR se encuentra interpelado por el renovado impulso que ha tomado el paradigma liberal en materia de regionalismo. Si bien el MERCOSUR reconoce en el Tratado de Asunción un origen común con tal conjunto de ideas, desde el "giro a la izquierda" durante la primera década de los 2000 el bloque ha priorizado el desarrollo de una agenda de concertación política y cooperación social (más cercana al regionalismo "posliberal") por sobre la integración/liberalización económica comercial (Bizzozero, 2013). Esta agenda no ha quedado excluida, pero sí relegada a un segundo plano. La proliferación de "nuevos" regionalismos imbuidos en el RXXI (a nivel global, del TPP y a nivel regional, de la Alianza del Pacífico), ha dado lugar a cuestionamientos respecto de si el MERCOSUR debe revisar su *status* en la integración regional.



Como hemos visto, en el corto plazo, el RXXI como "modelo" provee un marco normativo que acompaña el desarrollo de las cadenas de valor. Conforme el propio Baldwin el comercio tradicional no requiere de este conjunto normativo de segunda generación (Baldwin, 2012). En el MERCOSUR, las cadenas globales de valor tienen una presencia reducida, tanto al interior del bloque como en la vinculación de éste con los socios extrazona. Así pues, desde ese punto de vista, los intercambios existentes en el MERCOSUR en su situación actual no necesitarían la profundización de compromisos que supone el RXXI.

Sin embargo, si aceptamos los efectos que las distintas tesis revisadas en el primer apartado de este artículo sugieren respecto al impacto sobre la gobernanza del comercio global del RXXI, el *status-quo* puede no estar más disponible para el MERCOSUR en el mediano plazo. Esto es: puede que, tanto a través de las prácticas del comercio, como mediante la firma de acuerdos preferenciales y plurilaterales, se consoliden un conjunto de mercados que se rijan bajo los preceptos del RXXI y que indirectamente afecte a las empresas del MERCOSUR. Por un lado, por el encarecimiento de costos de gestión que estas tienen vis a vis las que se encuentran dentro de los acuerdos, disminuyendo su competitividad; por otro lado, dado a que de querer establecer vínculos con tales mercados, deberán adecuarse a los requisitos, normas, etc. que allí se dispongan. Paulatinamente, se generará una división entre un comercio tradicional, cada vez menos relevante, orientado por políticas "del siglo XX" donde el MERCOSUR conservará cierta injerencia, y un comercio de los sectores dinámicos y las cadenas globales de valor, orientado por políticas "del siglo XXI", en el cual el MERCOSUR sería poco relevante.

La *amenaza* que este escenario plantea en el mediano plazo para el MERCOSUR es entonces su pérdida de relevancia: en términos comerciales, ello implica que las pautas de cooperación que estableció el MERCOSUR cubrirán menor cuota del comercio de los países miembros; y en términos políticos, que el MERCOSUR tendrá menor posibilidad de influir en la generación de nuevos regímenes comerciales, debido a su menor experiencia y sus mayores costos de adaptación.

No obstante, se plantea también una *oportunidad*. El RXXI constituye una oportunidad para modificar las coaliciones al interior del bloque regional e impulsar reformas dentro del MERCOSUR que puedan dar lugar a la tan mentada integración productiva que hasta el momento no ha tenido mayores éxitos. A través de un impulso externo puede



permear las agendas de los países miembros y orientar una gradual reforma del bloque a los fines de lograr eslabonamientos productivos que consoliden la integración.

Ahora bien, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades del bloque para enfrentar tales desafíos y aprovechar las oportunidades?

Entre las *fortalezas* señalamos, conforme a lo analizado en el apartado segundo, que el bloque regional tiene ya una base del acervo reglamentario que estas cadenas exigen. Sus debilidades en cambio refieren al bajo cumplimiento de esas normas y la distancia geográfica, que actúa como factor que reduce las posibilidades del bloque de integrar las cadenas globales de valor (pero no las regionales). También la divergencia de intereses entre los miembros y la ausencia de un liderazgo marcado son considerados elementos estructurales que debilitan las capacidades del bloque para enfrentar al RXXI. Por su parte, la agenda externa, como vimos, no puede contarse como una fortaleza, sino más bien como una debilidad: la coordinación intrabloque ha sido baja, la agenda externa previa no ha incluido ni los temas ni los actores que hoy conforman las negociaciones Megarregionales y, los países del MERCOSUR, no han participado individualmente ni de forma conjunta en negociaciones plurilaterales de la OMC relativas a la agenda del RXXI.

#### **REFLEXIÓN FINAL**

El RXXI no implica verdaderamente una novedad para el MERCOSUR. Como hemos podido ver, sus puntos en común con el nuevo regionalismo son múltiples. Lo novedoso es la extensión y profundidad con la que ha avanzado y la manera en la cual ha logrado penetrar en la región irrumpiendo a través de la Alianza del Pacífico. El RXXI tampoco se orienta a los flujos comerciales que ocupan hoy el mayor porcentaje de los intercambios del bloque tanto intrazona como extrazona.

Dicho regionalismo sí implica en cambio un desafío para el bloque en el mediano plazo, una vez que se asume que es un fenómeno en expansión con impacto en la estructura de la gobernanza del comercio mundial. El RXXI es hoy una opción para el MERCOSUR, del mismo modo que lo es el Regionalismo posliberal. Sin embargo, en términos de las relaciones comerciales internacionales, puede que en el mediano y largo plazo se transformen en un imperativo para el bloque regional y ya no en una opción.



En ese caso, se presentan tanto amenazas (irrelevancia creciente del MERCOSUR) como oportunidades (posibilidad de dar impulso a una agenda de integración productiva). Para ello, conforme hemos revisado en el presente trabajo, debe considerarse: en primer lugar, que existe un acervo normativo dentro del MERCOSUR que es consistente con la mayoría de los requisitos que los acuerdos celebrados bajo el RXXI exigen, no obstante dicho conjunto de normas en su mayoría no se cumple. En segundo lugar, que el comercio intrazona y extrazona que se rige en la modalidad de cadenas de valor es bajo. Asimismo, es prácticamente nula la incorporación del RXXI en la agenda externa del bloque. La adopción de mayores compromisos en términos de integración es, en nuestra opinión, clave para conjugar las amenazas y oportunidades con las fortalezas y debilidades del MERCOSUR de cara al regionalismo del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

BACCINI Leonardo, DÜR Andreas & HAFTEL Yoram (2013). "Imitation and innovation in international governance: the diffusion of trade agreement design", en: *European Political Science Association Annual Meeting*, Barcelona.

BALDWIN Richard (2011). "21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules" en: *World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division*. No. ERSD-2011-08. Ginebra.

\_\_\_\_\_ (2012). "WTO 2.0: Global governance of supply chain trade", en: CEPR, Policy Insight, n° 64.

\_\_\_\_\_ (2014). "The economic impact", en: *World Economic Forum Mega-regional Trade Agreements—Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System*. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF\\_GAC\\_TradeFDI\\_MegaRegionalTrade\\_Agreements\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTrade_Agreements_Report_2014.pdf) (Consultado Noviembre 2015).

BEMBI Mariela, DE ANGELIS Jéscica, & MOLINARI Andrea (2012). "Algunas Mediciones de Integración Productiva en el MERCOSUR". Documento presentado en la XLVII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política. Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco", Argentina (Trelew).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO E INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - BID INTAL (2015). "Informe MERCOSUR n°20. Segundo semestre 2014 - Primer Semestre 2015". Nota Técnica n° IDB-TN-876.

BIZZOZERO Lincoln (2013). "MERCOSUR, agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI", en: Boletín *Meridiano* 47, 14 (135), 3-9.



BLYDE Juan (coord) (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor*. IDB Publications (Books). Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14895es.pdf> (consultado mayo 2016).

BOUZAS Roberto (2013). "La Inserción de Argentina en los mercados globales", en: *Colectivo Económico – Debates sobre integración comercial*. Disponible en: <http://colectivoeconomico.org/2013/08/04/debate-sobre-integracion-comercial-roberto-bouzas/> (consultado noviembre 2015).

\_\_\_\_\_ (2004). "Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición", en: Revista *Nueva Sociedad* n°190, marzo-abril 2004, pp. 125-135.

BOUZAS Roberto y ZELICOVICH Julieta (2014). "La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo", en: *Estudios de Economía Aplicada*, 32 (3), 963-994.

CAETANO Gerardo (2015). "¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual", en: *Relaciones Internacionales*, 0 (30), 27-50.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL – ONU.

DALLE Damián, FOSSATI Verónica & LAVOPA Federico (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?", en: *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2, 3-16.

DÜR Andreas, BACCINI Leonardo & ELSIG Manfred (2014). "The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset", en: *The Review of International Organizations*, 9 (3): 353-375.

FERRANDO Andrés (2013). "Las Cadenas Globales de Valor y la medición del comercio internacional en valor agregado". Instituto de Estrategia Internacional. Junio 2013. Disponible en: [http://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es&contenido\\_id=2921](http://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=2921) (Consultado Noviembre 2015).

GEREFFI Gary (2001). "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización", en: *Problemas del desarrollo*, 32 (125).

GRUBER Lyod (2001). "Power politics and the free trade bandwagon", en: *Comparative Political Studies*, 34(7), 703-741.

HERREROS Sebastian y ROSALES Osvaldo (2014). "Mega-Regional trade negotiations: What is at stake for Latin America" Inter-American Dialogue. Working Paper.

\_\_\_\_\_ (2014b) "Acuerdos comerciales megaregionales: ¿qué está en juego para América Latina?" en: Puentes, volumen 15, n°2. Disponible en: <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdos->



comerciales-megarregionales-%C2%BFqu%C3%A9-est%C3%A1-en-juego-para-am%C3%A9rica (Consultado Noviembre 2015).

HURRELL Andrew (1995). "O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial", en: *Contexto internacional*, 17 (1), 23.

MAKUC Adrián, DUHALDE Gabriela & ROZEMBERG Ricardo (2015). "La negociación MERCOSUR- Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?", en: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Nota técnica n° IDB-TN-841.

MANSFIELD Edward & MILNER Helen (1999). "The new wave of regionalism", en: *International Organization*, vol 53. N° 3. pp. 589-627

NYE Joseph (2003). *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford University Press.

OMC (2011). Informe sobre el comercio mundial 2011, World Trade Organization press, Ginebra.

ROZEMBERG Ricardo (2014). Integración Productiva y Cadenas de Valor en el Mercosur. Red Latn. Working paper n°157.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO - SELA (2014) "Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)". Informe distribuido en XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela. 26 al 28 de noviembre de 2014. SP/CL/XL.O/Di N° 8-14.

TEJEDA RODRÍGUEZ Agustín, ILLESCAS Nelson & JORGE Nicolás (2015). *Mega-Regionalismo y comercio agroindustrial. Impactos para Argentina*, Fundación Instituto para las negociaciones Agrícolas Internacionales.

THORSTENSEN Vera & FERRAZ Lucas (2014). "The impacts of TTIP and TPP on Brazil". *Fundação Getúlio Vargas*. Disponible en: <http://www.eubrasil.eu/http://www.eubrasil.eu/wp-content/uploads/2014/05/Publications-TTIP-e-TPP-ENG-16-0114.pdf> (Consultado Noviembre 2015).

UNCTAD (2011). Base de datos de estadísticas comerciales. Disponible en: [http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF\\_ActivePath=P,15912&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,15912&sCS_ChosenLang=en) (Consultado Noviembre 2015).

UNIÓN EUROPEA (2015). *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*. Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (2015). "Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program". Office of the United States Trade Representative.

ZELICOVICH Julieta (2011). "Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del MERCOSUR durante la Ronda de Doha". Tesis de Maestría, Magister en Relaciones Comerciales Internacionales, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.





\_\_\_\_\_ (2015). "El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial", en: Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED), n° 24, 97-120.

\_\_\_\_\_ (2016). "Las transformaciones de la gobernanza del comercio internacional y la política comercial externa norteamericana en la era Obama", en: *Brazilian Journal of International Relations*, 5 (2).

**Julieta Zelicovich (UNR/CONICET)**. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Magister en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es becaria posdoctoral del CONICET y Profesora de Economía Internacional en la Universidad Nacional de Rosario. Ha publicado en diversas revistas nacionales e internacionales sobre temas relacionados a la política comercial externa argentina y las negociaciones comerciales internacionales. Email: [julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar)

Fecha de Recepción: 09/12/2015

Fecha de Aceptación: 7/05/2016