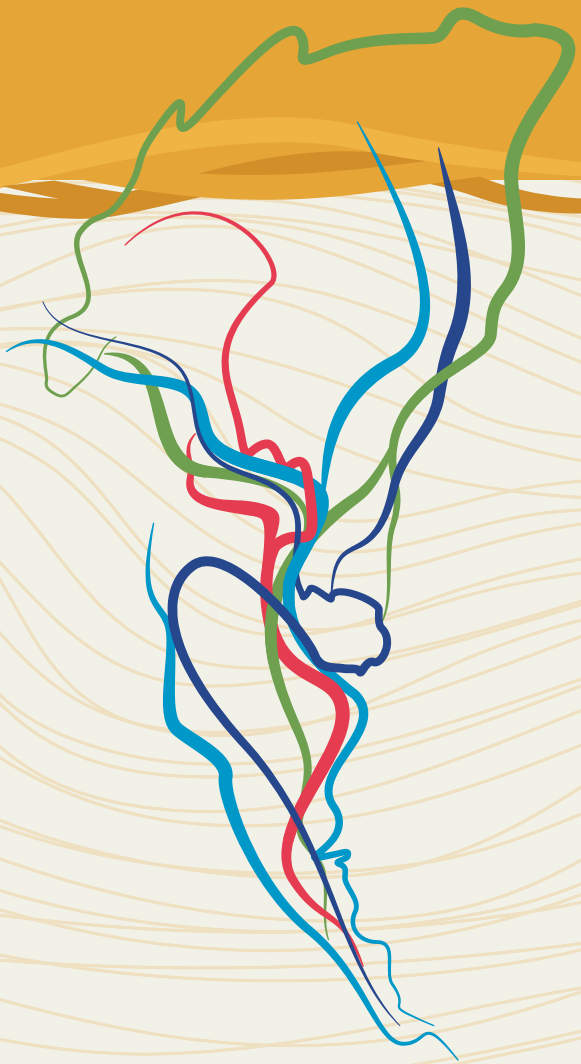
30 años del Mercosur

TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO



Coordinadores:
Gerardo Caetano
Diego Hernández Nilson

Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC

Fundación Carolina

GIGA
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

30 años del Mercosur

TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO

30 años del Mercosur

TRAYECTORIAS, FLEXIBILIZACIÓN E INTERREGIONALISMO

Coordinadores:
Gerardo Caetano
Diego Hernández Nilson

Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC

Fundación
Carolina

GIGA
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

30 años del Mercosur.
Trayectorias, flexibilización e interregionalismo

Coordinación de la obra

Gerardo Caetano
Diego Hernández Nilson

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

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

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

Edición y corrección de estilo: Alejandro Coto.

Diseño gráfico: María Fernández Russomagno.

www.lucida.uy - info@lucida.uy

Lucida
COMUNICACIÓN INTEGRAL

ISBN: 978-9974-8594-4-9

Impresión:
Mastergraf SRL
www.mastergraf.com.uy

Contenidos

Nota de los coordinadores 9

Presentación
Carmen Midaglia, Adrián Bonilla, Detlef Nolte,
José Antonio Sanahuja, Tomas Pospisil, Gerardo Caetano 13

Trayectorias 37

Relatoría de la sección sobre trayectorias. *Nastasia Barceló* 39

Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo que no para de cambiar. *Diana Tussie* 45

Los cambios internacionales y el futuro del Mercosur. *Janina Onuki* 55

Avances y límites de un Mercosur a los 30 años. *Miriam Gomes Saraiva* 61

Paraguay y los treinta años del Mercosur. *Fernando Masi* 65

El Mercosur y la geopolítica de la integración. *Andrés Rivarola Puntigliano* 71

Treinta años de Mercosur: entre flujos declinantes y reglas deficientes. *Andrés Malamud* 83

La supervivencia del Mercosur: entre la aberración institucional y el regionalismo populista. *Diego Hernández Nilson* 89

Flexibilización 99

Relatoría de la sección sobre flexibilización. *Nicolás Pose* 101

La flexibilización del Mercosur. *José Briceño Ruiz* 111

Reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur.
Juliana Peixoto 131

¿Flexibilización del Mercosur o ruptura?. *Viviana Barreto* 137

Uruguay y el Mercosur. *Ignacio Bartesaghi* 147

La idea recurrente de la flexibilización del Mercosur
en la política exterior uruguaya. *Wilson Fernández Luzuriaga* 161

Algunas reflexiones sobre la flexibilización del Mercosur
y los análisis académicos que hacemos sobre el tema
desde Uruguay. *Camilo López Burian* 167

Interregionalismo y Acuerdo Mercosur-Unión Europea 175

Relatoría de la sección sobre interregionalismo y
Acuerdo Mercosur-Unión Europea. *Santiago Caetano* 177

El acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur.
Detlef Nolte 187

30 años de Mercosur: resiliencia y oportunidad
para las relaciones UE-América Latina.
José Antonio Sanahuja 207

Acuerdos y desacuerdos UE-Mercosur. Muchos años de
febriles miradas y el desafío del futuro. *Amalia Stuhldreher* 219

Comentarios y sugerencias para la construcción de un
Mercosur más eficaz y creíble. *Félix Peña* 227

Los aspectos olvidados del Acuerdo Mercosur-Unión Europea:
capítulos regulatorios e impactos integrales.
Luciana Ghiotto 235

Autores y autoras 243

Nota de los coordinadores

Esta publicación es resultado del simposio «Mercosur 30 años: trayectorias, flexibilización e interregionalismo», celebrado en forma virtual en Montevideo los días 7, 8 y 9 de setiembre de 2021. Fue coorganizado por la Universidad de la República (Udelar) de Uruguay, el Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA) de Hamburgo, la Fundación Carolina de España y la Fundación EU-LAC con sede central en Hamburgo. El evento fue realizado en el marco del programa de esta última fundación de apoyo a actividades en temas relevantes para la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Este simposio reunió a varios de los principales académicos especializados en la temática del Mercosur, quienes mantuvieron un diálogo fecundo sobre el significado, las implicaciones y las perspectivas futuras del proceso de integración regional, en el marco de las conmemoraciones del trigésimo aniversario del tratado fundacional del bloque. El intercambio se organizó en torno a los tres ejes adelantados en el título: trayectorias, entendidas como expresiones del sentido histórico del proceso; flexibilización, en tanto tema recurrente en el pasado y acuciante en la coyuntura actual; e interregionalismo, considerado como principal vector de proyección exterior del bloque en su vocación internacional, particularmente enfocado en la relación con la Unión Europea y la posibilidad de alcanzar un acuerdo de asociación birregional.

Cada jornada del evento estuvo enfocada en uno de estos tres ejes, que se corresponden con las tres secciones del libro. En cada sección se mantiene una estructura similar a la seguida en el simposio: una conferencia central, seguida de un comentario crítico, una mesa

redonda y una relatoría de síntesis de los debates. Además, hubo actos de apertura y de clausura, a cargo de autoridades y organizadores, cuyo contenido también se incluye en el volumen a modo de presentación.

Antes y después de la celebración del simposio hubo recorridos y esfuerzos que permitieron arribar a esta publicación. Por un lado, en sus orígenes, el proyecto del simposio fue una idea originalmente presentada en 2019 a la Fundación EU-LAC por los profesores Gerardo Caetano (Udelar) y Detlef Nolte (GIGA), enfocada en ese momento en la realización de un evento centrado exclusivamente en el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, que aquel año había sido acordado en principio por las autoridades de ambos bloques regionales. Desde entonces, las perspectivas sobre la ratificación del acuerdo se han tornado inciertas, característica extensible al escenario mundial en general, tras la irrupción de la pandemia del covid-19, la guerra de Ucrania y los vaivenes políticos en la región, especialmente en Argentina y Brasil. Ante este escenario cambiante, el trigésimo aniversario del Mercosur resultó una oportunidad para desarrollar una actividad que, conservando su foco inicial, buscara ampliar su análisis hacia otros temas centrales del proceso de integración, manteniendo igualmente el desafío de la asociación interregional como el principal núcleo de interés.

Por otro lado, luego de finalizado el simposio, se consideró imprescindible recoger el valioso intercambio mantenido a través de un registro accesible a especialistas, académicos, estudiantes, actores políticos y sociales y público en general, motivo por el que se procedió a la preparación de la presente publicación. Para ello, se inició un período de intenso trabajo, durante el cual fue fundamental el compromiso de los expositores con la adecuación y revisión de sus presentaciones, en procura de habilitar el pasaje de la oralidad a la escritura académica. El resultado es el presente libro, que confiamos sea recibido como una referencia calificada sobre el estado de situación del bloque, pasadas tres décadas de su fundación y desde las interpelaciones de la coyuntura más actual, con la participación de algunos de los principales especialistas de Latinoamérica y Europa en la materia.

Este extenso camino, desde la idea original hasta la publicación de este volumen, ha sido posible recorrerlo gracias al trabajo de numerosas personas pertenecientes a diferentes instituciones. En particular, nos gustaría agradecer la colaboración y dedicación al empeño de: los equipos de funcionarios de la Universidad de la República (Servicio de Relaciones Internacionales) y de la Facultad de Ciencias Sociales de dicha casa de estudios (Unidad de Comunicación, Unidad de Convenios y Cooperación, Contaduría, Decanato), así como de los integrantes del Observatorio de Política Exterior Uruguaya (OPEU). También destacamos muy especialmente el apoyo otorgado por todo el equipo de la Fundación EU-LAC, encabezado por su director ejecutivo, Dr. Adrián Bonilla, y su gerente senior de Programas, Lic. Ernesto Jeger. A nivel individual, agradecemos a todos los autores su compromiso e interés, así como también destacamos el apoyo y la confianza de colegas que hicieron posible esta publicación, en particular, el respaldo de los profesores Detlef Nolte (GIGA) y José Antonio Sanahuja (Fundación Carolina y Universidad Complutense de Madrid).

GC - DHN

30 años de Mercosur: resiliencia y oportunidad para las relaciones UE-América Latina

José Antonio Sanahuja

El trigésimo aniversario del Mercosur, más allá de la efeméride, es una oportunidad para la celebración pero también para la reflexión, para hacer balance e identificar desafíos para el futuro. En esa reflexión es oportuno evocar algunos elementos del pasado que apelan a cuestiones muy presentes en la actualidad. Como es sabido, el acuerdo del Mercosur, antes de que tomara cuerpo con el Tratado de Asunción, tiene su origen en el acercamiento argentino-brasileño protagonizado por José Sarney y Raúl Alfonsín. En ese acercamiento subyacía una inteligente comprensión del vínculo positivo que existía entre la geopolítica regional, la paz y la seguridad, la democracia y la integración económica regional, y la profunda convicción de que ese era el camino a seguir. Ese nexo ya aparece en la Declaración de Foz de Iguazú del año 1985, y en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del año 1986. Estos son hitos claves para entender el origen del Mercosur y de otros instrumentos que dieron fin a la rivalidad estratégica que hasta ese momento marcaba las relaciones entre ambos países, que debía quedar atrás a través del fomento de la confianza mutua, de la cooperación sectorial, incluyendo la energía nuclear, y de la integración económica y comercial.

Esos acuerdos incipientes llevaban a la práctica, además, una incipiente doctrina de seguridad democrática regional, que es un aporte original y singular latinoamericano al debate global sobre conceptos y prácticas de la seguridad. Contribuyeron también a un proceso de consolidación de la democracia y a la concertación de políticas exteriores para ampliar la autonomía de los países latinoamericanos, en un escenario aún condicionado por la política de bloques y la denominada, entonces, segunda guerra fría. Hay que recordar de nuevo

la importancia que tuvo esa práctica de concertación de las políticas exteriores en apoyo de la paz y la democratización de Centroamérica, a través de los procesos de Contadora y de Esquipulas, que, si bien concernían a otro grupo regional, también veían a la cooperación y la integración regional como instrumentos claves para promover la paz, la democracia y el desarrollo.

Cuando terminó la Guerra Fría, todos estos objetivos fueron asumidos por los cuatro países que decidieron crear el Mercosur: más allá de sus metas económicas declaradas, el acuerdo habría de servir al fortalecimiento de la democracia y a la construcción de la paz y la seguridad a través de la cooperación y el diálogo, y no de juegos de equilibrio de poder. Estos elementos son parte de la razón de ser de Mercosur y no deberían olvidarse cuando aparecen diferencias comerciales, las propias de todo proceso de integración económica.

La historia del Mercosur —y este es uno de los mensajes a destacar— nos habla de este propósito último. El Mercosur es, en primer lugar y ante todo, un proyecto político. Como han señalado Gerardo Caetano y Félix Peña, también presentes con otros trabajos incluidos en este volumen, el Mercosur se erige como garantía de paz y estabilidad en América del Sur. Es un resguardo o anclaje común para la democracia y los derechos humanos. Y como también ha señalado reiteradamente, entre otros, la profesora Daniela Perrotta (Perrotta y Porcelli, 2016; Peixoto y Perrotta, 2018), tiene una importante dimensión social.

Por esas razones no puede verse al Mercosur como un mero acuerdo comercial, al margen de la forma que adopte, sea una unión aduanera más o menos completa, imperfecta o *con perforaciones* en el arancel externo común, o una zona de libre comercio más o menos flexible o exigente. La integración económica importa, sin duda, pues sin ella tampoco sería posible una construcción política. Pero el Mercosur no debiera ser visto con esa mirada comercial o economicista. Esto, permítaseme, es un recordatorio, tanto para quienes desde la derecha neoliberal como desde la izquierda anticapitalista ven al Mercosur en esa clave reduccionista.

Si los antecedentes del Mercosur se inscriben en un contexto aún dominado por la Guerra Fría, el Tratado de Asunción y su agenda de integración económica regional responden ya a otro escenario de pos-Guerra Fría, donde habían desaparecido temporalmente los condicionantes geopolíticos de la bipolaridad. Eran también estrategias para responder a una globalización que en ese momento apenas despuntaba pero ya mostraba un patrón netamente regionalizado. Se trataba de crear instancias para gestionar interdependencias derivadas de la proximidad geográfica y la mayor vinculación económica regional, y para proveer bienes públicos regionales en materia de normas, seguridad, movilidad de personas, y para la convergencia regulatoria. A esto se le llamó, recordemos, el *nuevo regionalismo*.

También se trataba de promover el desarrollo y mejorar la inserción de los países miembros en la economía política global. Así se planteaba en los textos elaborados por la CEPAL a principios de los años noventa, argumentando que la integración económica regional debía estar al servicio de una estrategia de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1994). Se trataba así de mejorar la competitividad mediante una mayor apertura al exterior, sí. Pero, al mismo tiempo, había que mantener una preferencia para el mercado regional. A esto se le llamó *regionalismo abierto*. La interpretación de CEPAL no coincidía con otros significados de este concepto, más apegados a la visión aperturista del Consenso de Washington, y por ello en modo alguno debería entenderse como un sinónimo de neoliberalismo (Sanahuja, 2007).

No deben obviarse los importantes logros económicos del Mercosur en esa etapa de regionalismo abierto, en términos tanto de aumento del comercio intrarregional como de generación de cadenas de valor, y de diseño de políticas y avances hacia una integración económica más profunda.

El debate temprano en el Mercosur y los planteamientos iniciales del nuevo regionalismo y el regionalismo abierto también siguen siendo hoy relevantes, por dos razones. Por un lado, porque en años posteriores se ha adoptado un patrón de crecimiento, redistribución e inserción en la economía internacional y en las dinámicas de la

globalización diferente al que proponía la CEPAL con la estrategia del regionalismo abierto y la transformación productiva con equidad. Ese patrón de crecimiento ha estado basado en un nuevo ciclo de auge de las exportaciones de materias primas. La creciente relación comercial con nuevos socios comerciales, en particular con China, no puede separarse de ese ciclo de reprimarización, como lo ha llamado también la CEPAL, ciclo que para América Latina ha generado nuevas vulnerabilidades o ha profundizando vulnerabilidades comerciales y financieras que ya existían.

Por otro lado, la economía política global, como se indicó, ya ha entrado en una fase distinta. Se encuentra en un momento de desglobalización, de retraimiento de las cadenas productivas globales y de retorno de la economía productiva a marcos más regionales y nacionales que globales. La Unión Europea ya ha asumido que se está en esta fase y, sin renunciar a su fuerte perfil exportador, ya ha asumido que se ha entrado en una fase distinta. Así lo ilustra la adopción del Pacto Verde, la transición energética hacia las renovables y la adopción de una nueva política industrial (Sanahuja, 2022).

Aquí radica una importante enseñanza: se pueden tener al mismo tiempo políticas comerciales abiertas, por un lado, y por otro lado políticas activas en el ámbito productivo, política industrial y desarrollo, política ambiental y política científica y de innovación. Para atraer la inversión no solo es necesario lo primero. También es necesario lo segundo. Esto último es quizás más importante si se aspira a atraer inversión extranjera de calidad en cuanto aportes tecnológicos y estándares más exigentes en las áreas ambiental, social y de gobernanza (ASG). No se ha de olvidar que, en el terreno económico, la racionalidad de la integración es transformar las economías, no mantener un *statu quo* productivo insatisfactorio. Transformar las economías es dejar atrás la obsolescencia tecnológica, ganar productividad y competitividad, promover la innovación, el empleo de calidad y con ello la equidad social y, al mismo tiempo, buscar fórmulas eficientes de inserción en la economía internacional que no sean incompatibles con un sistema comercial abierto y sometido a reglas. Ambas cosas son posibles. Se

pueden retroalimentar favorablemente. Plantear que es la una o la otra, como ocurre con debates que se observan en Mercosur, es a menudo un falso dilema.

Los treinta años de Mercosur nos cuentan también de una historia de compromiso y resiliencia. Porque el bloque, así como otras organizaciones regionales, ha atravesado distintos momentos; se ha resignificado en cuanto a sus objetivos políticos y de desarrollo y se ha situado en el centro de disputas en ocasiones más relacionadas con la política doméstica que con la política regional o las relaciones exteriores de sus países miembros. Todo ello ha llevado a la salida de determinados miembros, o a la paralización, desmantelamiento, de determinadas organizaciones. En ocasiones, han desaparecido organizaciones valiosas y han surgido nuevas plataformas o instancias que no merecen ser tomadas muy en serio, como las que protagonizaron los gobiernos de derecha en años recientes. Pero, en este contexto, el Mercosur ha representado un compromiso político de largo plazo y ha sido una verdadera política de Estado de sus miembros, y esto algo que a veces se echa de menos en la región.

Esa experiencia de treinta años se entrelaza con su relación con la Unión Europea. En la futura trayectoria del Mercosur, el acuerdo de asociación con la Unión Europea puede ser un elemento clave. Allá en los años noventa, la racionalidad del acuerdo Unión Europea-Mercosur se basaba en un patrón de globalización regionalizada y en las estrategias interregionalistas que ambas partes sostuvieron en esos tiempos. Como es sabido, las diferencias en la estructura económica y las pautas de inserción internacional de cada grupo definieron una agenda de intereses ofensivos y defensivos para ambas partes en las que el no acuerdo representó en muchos casos una opción menos costosa, al menos hasta hace pocos años. En parte, esto se debió también a la existencia de China como alternativa más ventajosa para el Mercosur a corto y mediano plazo.

A estos factores estructurales se sumaron otros factores de agencia, como las divergencias políticas ideológicas de los gobiernos y los líderes, tanto en el Mercosur como en la Unión Europea. Esos

elementos siguen presentes, aunque en algunos casos han cambiado, haciendo que la importancia relativa del Acuerdo haya variado. En los años noventa, la Unión Europea era el primer socio comercial del Mercosur, con Estados Unidos en segundo lugar y Asia ocupando una posición marginal. Ahora China ya es el primer socio del Mercosur, con la Unión Europea en segundo lugar y Estados Unidos en la tercera posición. Aunque la Unión Europea continúa siendo el primer inversor externo, China avanza también con rapidez en ese ámbito.

Pero el factor más importante de cambio es, quizás, la crisis de la globalización y la impugnación del multilateralismo y el regionalismo por parte de nuevas fuerzas y actores ultranacionalistas de ultraderecha en ascenso, lo que anticipa serios riesgos para la economía política internacional. Ese escenario, muy diferente al de décadas anteriores, es el que pareció haber alimentado la firma del acuerdo *de principio*, de junio de 2019, que puede interpretarse como expresión de una convergencia defensiva de la Unión Europea y el Mercosur para asegurarse el acceso recíproco a los mercados, que en conjunto abarcan 780 millones de personas.

Una de las paradojas del Acuerdo Unión Europea-Mercosur es que la negociación se planteó a mediados de los años noventa bajo la influencia de la globalización. Era un instrumento para profundizar las dinámicas de la globalización y, al tiempo, ayudar a ambas partes a mejorar su inserción en ese proceso a través de un acuerdo preferencial. Pero lo que hizo posible culminar las negociaciones veinte años después de su inicio formal en 1998 fue justamente la crisis de la globalización y el miedo a que esta se retraiga. No se trata solamente del tosco proteccionismo y de las guerras comerciales iniciadas por Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump, pues sabemos, incluso antes de la pandemia de covid-19, que hay tendencias estructurales y procesos de fondo —cambio tecnológico, reorganización de las cadenas globales de suministro, riesgo geopolítico…— que empujan en esa dirección.

En cualquier caso, como también se ha dicho, desde la firma del Acuerdo en 2019 han aparecido de nuevo las voces que rechazan el

Acuerdo, especialmente en la Unión Europea. Con el ascenso de los partidos verdes y la mayor preocupación ambiental de las sociedades europeas, por un lado, y el ascenso de fuerzas de ultraderecha que defienden el nacionalismo económico, el Acuerdo se convierte en un objetivo a batir por parte de muchos actores políticos y sociales. Pero no se trata solamente de la impugnación que procede de esos colectivos. También hay que considerar que la UE, como se indicó, está avanzando con paso firme hacia objetivos de descarbonización y neutralidad climática, a partir del Pacto Verde Europeo y del programa Next Generation, que son novedosas estrategias de desarrollo sostenible para salir de la crisis que ha traído la pandemia pero que también pretenden transformar los modelos de producción y consumo hasta ahora vigentes.

Con ello surgen de nuevo dudas por la ratificación y entrada en vigor de este acuerdo. Hay que recordar que desde el punto de vista jurídico se trata de un acuerdo mixto, que integra cuestiones que son competencia exclusiva de la UE y otros que son de competencia compartida o propia de los Estados miembros, por lo que requiere de ratificación tanto del Consejo y el Parlamento Europeo, como de todos los Parlamentos de los Estados miembros (en el caso de Bélgica también de los Parlamentos regionales). A sabiendas de que esto no es posible con la actual correlación de fuerzas en el Parlamento Europeo y en varios Estados miembros claves, la Comisión había propuesto inicialmente dividir el Acuerdo y permitir la aplicación provisional de parte de este, a través de un procedimiento consistente en someter al Consejo y al Parlamento solamente la parte que reúne las materias que, siendo competencia de la Unión Europea, requieren solo de mayoría calificada en el Consejo. Pero parece que tampoco es viable políticamente este atajo jurídico, que además no es la mejor vía desde el punto de vista de la transparencia, la legitimidad democrática y la integridad del Acuerdo.

Que se haya suscitado este debate sobre las implicaciones del Acuerdo para las estrategias de desarrollo y medioambiente y la inserción internacional de las partes es algo saludable, y exige

repensar cuáles son las razones de fondo por las cuales este acuerdo es importante, no solo en clave económica, sino también geopolítica.

Con el ánimo de contribuir a esa necesaria reflexión y debate, se pueden plantear algunas ideas. En primer lugar, de nuevo, es erróneo ver el Acuerdo UE-Mercosur como un mero tratado de libre comercio. Tiene un profundo significado geopolítico. Y siempre lo tuvo. Cuando se lanzó la negociación en el año 1994 se trataba de dar respuesta, por ambas partes, al proyecto hemisférico del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cuando coincidieron la presidencia argentina del Mercosur y la española de la Unión Europea en 2010, se relanzaron las negociaciones con el propósito, entre otras razones, de responder al riesgo que suponía la reprimarización asociada al creciente peso de China. Una razón que, hay que destacarlo, sigue vigente (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

El Acuerdo es también un reaseguro frente al nacionalismo económico y la fragmentación del sistema de comercio internacional. En clave geopolítica, es una herramienta que puede contribuir a la autonomía estratégica de ambas regiones ante la competencia de Estados Unidos y China, que pretende situar tanto a Latinoamérica como a la Unión Europea en una posición de subordinación estratégica. No debemos aceptar que se presente el mundo en términos de bipolaridad o de una nueva guerra fría, ni asumir las agendas políticas que hay detrás de esos equívocos discursos o narrativas de poder. Hay que recordar, de nuevo, que más allá en su corazón comercial, tanto el Mercosur como la Unión Europea son proyectos políticos (o geopolíticos) e instrumentos para afrontar prioridades sociales y de desarrollo. Por lo tanto, un acuerdo entre ambas partes no debe verse de manera reduccionista en términos de mero librecambio.

En segundo lugar, el acuerdo puede ser también un espacio común para el diálogo de políticas y la convergencia regulatoria orientada a la transformación productiva y el cambio del modelo económico en favor de la descarbonización, la sostenibilidad y la reconstrucción del contrato social. Para el Mercosur, se han establecido largos periodos transitorios hasta la plena apertura comercial (hasta 15 años en algunos

casos). Esa etapa abre opciones para esa transformación productiva y la adopción de políticas activas de largo plazo frente a los riesgos de profundizar dinámicas de reprimarización ya presentes. El Acuerdo puede ser así un importante estímulo para la política industrial y la modernización productiva, incluyendo a las multinacionales europeas y a sectores como el automotor. El Acuerdo es también un marco normativo que alentará la adopción de estándares y normas comunes para avanzar hacia modelos productivos más sostenibles y con mayor contenido tecnológico. No olvidemos que el patrón de inversión y de relación de la Unión Europea es muy diferente al que plantean China u otros actores.

La propia Unión Europea no es ya la misma entidad que inició la negociación hace décadas, y pretende ser más distinta aún en 2030. Es una Unión Europea que quiere impulsar una transición ecológica como la propuesta por el Pacto Verde Europeo, que pretende ser, al mismo tiempo, nueva estrategia de desarrollo, nueva estrategia de política industrial —un concepto que en décadas pasadas de hegemonía neoliberal había caído en desgracia— y también estrategia de creación de empleo. Sea en el Mercosur o en la Unión Europea, con el concepto de pacto verde no estamos hablando de una mera política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático, sino de un modelo de desarrollo distinto. Es positivo, en ese mismo sentido, el anuncio del ministro de Desarrollo Productivo de Argentina, Matías Kulfas, del lanzamiento de una estrategia que pretende orientar la economía de ese país hace un modelo productivo más verde y más social. Se anuncia así un nuevo pacto o contrato social para las generaciones presentes, y también para las generaciones futuras, del cual depende revitalizar la democracia y generar una renovada narrativa movilizadora de integración regional.

Cabe observar que hay contradicciones entre el actual diseño del Acuerdo UE-Mercosur y estos propósitos verdes y sociales, como los hay entre muchas de las actuales normas legales y políticas aplicadas en la propia UE, que será necesario abordar sin perder de vista que serán objeto de confrontación política y social. Partiendo de ello, el

Acuerdo debe ser visto de manera dinámica, como un instrumento para mantener un amplio diálogo político entre las partes sobre esas agendas ambientales y sociales, y como instancia o marco para el diálogo sobre políticas públicas y para la convergencia regulatoria necesaria para la transición verde digital y social en ambas partes (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

Por todo esto no es legítimo, adecuado o aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesables propósitos proteccionistas, como los que animan algunos actores reacios al Acuerdo en la Unión Europea. Que exista proteccionismo encubierto, sin embargo, tampoco invalida esos argumentos ambientales. Algunos de los que se han planteado merecen respuesta. Es necesario repensar el Acuerdo y reforzar sus salvaguardas en esa materia, no solo en términos pragmáticos para que logre ser ratificado, sino también por razones de principio, en concreto, para asegurar que se alcancen los objetivos de transformación productiva y sostenibilidad a los que declaran contribuir ambas partes. Es legítimo que la ciudadanía europea tenga dudas respecto al Acuerdo y se resista a que se debiliten los estándares ambientales y sanitarios vía exportaciones. Es cierto también que el Acuerdo de la Unión Europea ya incorporó una sección sobre desarrollo sostenible, de última generación, muy avanzada. Pero esto no es suficiente. Una propuesta al respecto es la inclusión —sea en el texto o con un instrumento anexo— de una cláusula ambiental de las denominadas *de elemento esencial*, según el modelo de la cláusula de derechos humanos ya existente. Dicha cláusula ha de vincular a las partes de manera recíproca respecto de la observancia de las normas internacionales sobre esta materia, incluyendo el Acuerdo de París.

Como conclusión, no se trata de salir de la negociación con una estrategia de *exit*, como señala en este volumen el profesor Nolte. No se trata de abandonar el Acuerdo Unión Europea-Mercosur ni de reabrir una negociación que fue muy compleja y difícil, sino de reforzarlo y reorientarlo con instrumentos más efectivos en materia ambiental. De esta manera se podrá responder a las demandas legítimas de la ciudadanía y a los requerimientos de coherencia de políticas de las normas comerciales con el desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

Ambas regiones han de afrontar una triple transición hacia una mayor productividad, innovación e incorporación de lo digital, hacia una mayor cohesión social y territorial y hacia una economía más verde. Con estos desafíos, la racionalidad de la integración regional, del interregionalismo, del imperativo de trabajar juntos, no debería ponerse en duda. Las sociedades lo demandan. Los líderes deben estar a la altura. Esa es su dimensión existencial. Esa es también su promesa.

Referencias bibliográficas

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. LC/G.1801/Rev. 1-P. Santiago de Chile: CEPAL.

Peixoto, J., y Perrotta, D. (2018). Mercosur in the New Regional Context: Beyond the Juncture. *Desafíos*, 30(1), 91-134.

Perrotta, D., y Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos em su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 2(2), 51-86.

Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano,* nueva época, 0 (febrero), 75-106.

Sanahuja, J. A. (2022). *El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica*. Documentos de Trabajo, 63. Fundación Carolina.

Sanahuja, J. A., y Rodríguez, J. D. (2019). Veinte años de negociaciones UE-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización. Documentos de trabajo, 8. Fundación Carolina.

Sanahuja, J. A., y Rodríguez, J. D. (2021). *El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica*. Análisis Carolina 20/2021.