

EL MERCOSUR TRAS 30 AÑOS: UN LARGO DEBATE SOBRE LA INTEGRACIÓN QUE SE QUIERE

José Briceño Ruiz*

El 26 de marzo de 1991, representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se reunieron en la capital paraguaya y suscribieron el Tratado de Asunción que establecía el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La creación de este bloque regional era en alguna medida el resultado de un proceso de acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil que comenzó en 1985 en el encuentro entre Raúl Alfonsín y José Sarney, realizado en Foz de Iguazú, al que se sumaron posteriormente Uruguay y Paraguay. Treinta años después, el MERCOSUR vive un nuevo periodo de dificultades en el que parece sufrir una crisis de identidad, en parte impulsada por las divergencias ideológicas y la falta de pragmatismo entre sus miembros. El momento cumbre de esta crisis aconteció el mismo 26 de marzo de 2021, cuando los Jefes de Estado del bloque se reunieron en un acto protocolar de celebración de los 30 años. En su intervención, el presidente uruguayo Luis Lacalle Pou señaló que el MERCOSUR no debía convertirse en un lastre para su país. El Jefe de Estado de Argentina, Alberto Fernández, respondió señalando que quien consideraba al MERCOSUR como un lastre tenía la opción de marcharse. Frente a eso, Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, la economía más importante del bloque, guardaba cauto silencio frente al choque de los vecinos rioplatenses. Sin embargo, dos años antes, el Ministro de Finanzas del entonces entrante gobierno de Bolsonaro, Pablo Guedes, había afirmado que “la Argentina no es una prioridad; el MERCOSUR tampoco es una prioridad” (Folha de Sao Paulo, 2018).

* *Dr. en Ciencias Políticas. Profesor e Investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) Universidad Nacional Autónoma de México. Entre 2017 y 2018 fue profesor de la Universidad Cooperativa de Colombia. Entre 2013 y 2017 fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, en Venezuela.*

Si nos concentramos en esta “política de micrófono” existirían razones para preocuparse por el destino del bloque regional. Hablar de una implosión del MERCOSUR parece aún algo exagerado, pero el riesgo de una parálisis prolongada, al menos si se mantienen los equilibrios políticos actuales, puede ser muy probable. Sin embargo, la crisis no es una novedad en el MERCOSUR. La palabra crisis se instaló en el esquema regional al menos desde 1999, es decir hace 21 años, debido a la devaluación del Real brasileño. El default argentino de 2001 agravó la situación. El relanzamiento del MERCOSUR en 2003 mediante el Consenso de Buenos Aires y la posterior hegemonía de gobiernos de izquierda no evitó que surgieran conflictos entre sus miembros, como la denominada crisis de las papeleras entre Argentina y Uruguay. A pesar de ello, en esos años se planteó relanzar al MERCOSUR al ampliar la agenda regional incluyendo temas sociales y productivos, una fase que fue descrita como un “nuevo MERCOSUR”. Con el fin de la era de gobiernos de izquierda a partir de 2015, se quiere hacer un retorno fallido al regionalismo comercialista, en un contexto global completamente distinto a los años noventa. Aunque se logró concluir con la negociación del Acuerdo de Asociación Interregional con la Unión Europea (UE), no se ha avanzado en la resolución de los problemas del bloque y, tras el triunfo de Alberto Fernández en las elecciones argentinas de 2019, el giro conservador del bloque al menos se frena.

La realidad es que, a pesar de su crisis actual, el MERCOSUR ha dejado su impronta en América del Sur y en particular en el Cono Sur. No es sólo una historia de fracasos, como parece ser la lectura de nuestros días. En primer lugar, están las ganancias políticas que desde sus inicios dejó el esquema regional en términos de poner fin a la competencia geopolítica entre Brasil y Argentina o en cuanto al apoyo a la transición y consolidación de la democracia en los países del bloque. También se han producido ganancias económicas y comerciales, aunque con muchos altibajos, como se describen en las próximas secciones. Incluso en temas sociales como la educación, el trabajo o la migración se lograron resultados tangibles.

Sin embargo, las tres décadas del MERCOSUR también evidencian problemas y contradicciones que son resultado tanto de las cambiantes realidades políticas de sus países miembros como de las transformaciones en el contexto regional latinoamericano y global. En los noventa el neoliberalismo era hegemónico, en los años 2000 predominaban en la región gobiernos de izquierda que, con sus matices, eran críticos

del neoliberalismo. En la década de los noventa se preveía un mundo de regiones en el continente americano bajo el paraguas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), es decir, la hegemonía estadounidense. China no era parte de la ecuación política y económica de la región, pero sí lo es ya en los años 2000. Entender esos factores es crucial para comprender las idas y vueltas que ha tenido el MERCOSUR y particularmente el casi permanente debate sobre qué tipo de integración, qué modelo económico, político e institucional requiere el bloque. Por ello, es conveniente analizar los diversos ciclos vividos por el proceso regional.

El MERCOSUR del Tratado de Asunción: su auge y caída

Entre 1991 y 1997, pero especialmente en el periodo de transición que se estableció en el Tratado de Asunción que comprendía los años 1991 al 1994, se cumplió de forma bastante rigurosa el programa de desgravación arancelaria y se produjo un incremento sustantivo del comercio intrazona. Las exportaciones intra-MERCOSUR pasaron de 4,228 millones de dólares en 1990 a 12,049 en 1994, según datos del Centro Internacional de Economía (CEI) del Ministerio de Economía de Argentina (2021). Según Ricardo Ffrench Davis (2001), la participación de las exportaciones recíprocas aumentó del 9% de las ventas totales en 1990 al 20% en 1994. Este aumento del comercio intrarregional era una prueba del éxito del programa de liberalización del comercio del Tratado de Asunción, que logró garantizar que casi el 85% de los intercambios tuviera una tasa del 0% en 1994. Bouzas (1996) describió estos años como la edad de oro del comercio y la inversión. Entre 1995 y 1998, el proceso de regionalización del comercio continuó, pues hubo un crecimiento continuo de las transacciones comerciales interregionales que aumentaron casi un 50 % entre 1995 y 1998, de 14,444 a 20,508 millones de dólares, según datos del CEI. Las exportaciones intra-MERCOSUR pasaron de representar el 9 % de las ventas totales en 1990 a casi el 25 % en 1998. En otras palabras, durante ocho años el MERCOSUR fue exitoso en materia comercial.

Sin embargo, en 1999 se produjo la primera crisis severa del MERCOSUR cuando el gobierno brasileño anunció la devaluación del Real. Esta medida afectó el funcionamiento de la zona de libre comercio al producirse un cambio en los precios relativos al interior del bloque, abaratando las exportaciones de Brasil a sus socios. Como respuesta, Argentina adoptó medidas unilaterales para proteger a sus

productores, como normas antidumping y acuerdos de asignación de mercado negociados por el sector privado con el apoyo o, al menos, la tolerancia de los gobiernos (Bouzas, 2001, p. 185). El efecto de la crisis sobre la regionalización del comercio fue significativo, pues sólo en 1999 se produjo una contracción del 25 % en el comercio intrarregional, mientras que el nivel de regionalización comercial volvió a descender a niveles de 1995 (Bouzas, 2002, p. 184).

La crisis del 2001 en Argentina contribuyó a agravar aún más la situación. La eliminación de la convertibilidad por sí sola resultó en una devaluación técnica del 29% y una devaluación real de más del 70% a favor de la industria argentina (Bernal Meza, 2002, p. 11). Este fue uno de los factores que condujo a una disminución del comercio dentro de la zona en esos años. Así, las exportaciones intra-MERCOSUR alcanzaron los 17,706 millones de dólares en 2000 y luego experimentaron una caída en 2002 hasta los 10,214 millones de dólares, según datos del CEI.

La crisis que se inició en 1998 comenzó a generar un debate sobre el modelo de integración que se había adoptado en el Tratado de Asunción, debate que a la luz de los eventos actuales no parece haberse cerrado. La realidad es que el modelo adoptado fue esencialmente “comercialista”, al menos en el acuerdo fundador del MERCOSUR. No existía una preocupación por la transformación de las estructuras productivas de los países del bloque, un elemento que había sido central en la estrategia de integración económica al servicio de la industrialización, promovida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde la década de los años cincuenta del siglo XX. Tampoco se consideraron las asimetrías entre los países del bloque, llevando incluso al abandono del principio de tratamiento especial y diferenciado a los países de menor desarrollo económico relativo que se había aplicado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino. La dimensión social estaba completamente ausente en el Tratado de Asunción. Este último en el fondo era el resultado del consenso neoliberal que era hegemónico en la década del noventa y que en el caso de la integración convertía a ésta en un componente en la estrategia de inserción internacional de la región en la economía internacional de la postguerra fría. Sin embargo, incluso en la época neoliberal, la apertura tuvo sus límites pues se decidió excluir del proceso a sectores que se consideraban estratégicos, como el automotriz o el azúcar.

Es por ello que en otros trabajos (Briceño Ruiz, 2011) describimos al MERCOSUR de los años noventa como expresión de un modelo económico de regionalismo estratégico que combina, aunque pueda a primera vista parecer contradictorio, una apertura generalizada con la protección de ciertos sectores que se consideraban estratégicos. Aunque la idea de un regateo o equilibrio frente a otros bloques regionales pudo haber sido una variable importante en la adopción de su modelo económico, no fue ésta la que le dio la naturaleza estratégica al bloque. El primer MERCOSUR de la década del noventa hasta 2003 fue estratégico porque combinó una política comercialista de apertura con medidas proteccionistas selectivas para proteger a sectores que se consideraban estratégicos, como los ya mencionados automotriz y azucarero. Esto también se reflejó en el diseño del arancel externo común en el cual se crearon listas de excepción para ciertos bienes de capital o se establecieron aranceles relativamente elevados. Incluso, en los intentos de aprobar regulaciones comunes, como el nunca ratificado Protocolo de Colonia sobre Inversiones, se excluían áreas como las telecomunicaciones. Con esto se quiere dejar en claro que el supuesto proteccionismo del MERCOSUR en realidad existía en el bloque desde sus mismos inicios, aunque sólo para ciertos sectores específicos. Eso también ocurre en la UE con la agricultura, por ejemplo.

Finalmente, la crisis que se inició en 1999 y se profundizó en 2001, generó cuestionamientos sobre cuál era el lugar del bloque regional en las políticas económicas nacionales, es decir, si los objetivos planteados en el proyecto regional eran compatibles con las políticas domésticas. Esto era (y es) fundamental para poder lograr la meta (establecida en el Tratado de Asunción) de coordinar las políticas económicas. La política cambiaria en esa época demostraba que, tras el aparente consenso sobre las políticas neoliberales, los dos miembros más importantes, Argentina y Brasil, fueron incapaces de coordinar sus estrategias nacionales. Argentina mantuvo durante casi una década el mecanismo de caja de conversión, mientras que Brasil promovió la fluctuación de su unidad monetaria. La devaluación del Real y su impacto en el comercio intrazonal evidencia el excesivo énfasis en el libre comercio y menor atención a otros aspectos del proceso de integración, pero cuya ausencia de coordinación tendría tarde o temprano un impacto sobre los intercambios al interior del bloque. Así sucedió con la devaluación del Real, pues a Argentina, al tener una política cambiaria de un dólar un peso, le

resultaba muy costoso en términos de política doméstica devaluar su moneda para reducir el impacto de la devaluación brasileña.

Lo cierto es que, al llegar la primera década del MERCOSUR, el año 2001, el bloque regional estaba inmerso en una crisis que, más allá de lo comercial, implicaba un cuestionamiento al modelo adoptado en el Tratado de Asunción. Expertos como Iris Laredo (1995) o Aldo Ferrer (1997), ya habían advertido las contradicciones del modelo descrito por Laredo como excesivamente comercialista, mientras Ferrer planteaba la existencia de una disyuntiva en el bloque entre optar por el Consenso de Washington y la integración sustentable. En un artículo publicado en 2000, Ferrer destacaba la existencia de pecados originales en el MERCOSUR, a saber: la vulnerabilidad externa, el malestar social, las asimetrías en las estrategias de desarrollo nacional y la crisis ideológica frente a la globalización (Ferrer, 2000). Cuando escuchamos los debates sobre su crisis actual, al menos llegan reminiscencias de lo que se discutían en la primera década del bloque. Quizás no hay nada nuevo bajo el sol del MERCOSUR.

La crisis y el cuestionamiento a su modelo coincide con el ascenso de gobiernos de izquierda en la región. No hay lugar en este breve ensayo para discutir la diversidad de los llamados gobiernos progresistas, que en verdad es un grupo variopinto que incluye al neodesarrollismo de Néstor Kirchner, la preocupación por la pobreza y la desigualdad de Luis Inácio Lula da Silva o la moderación y pragmatismo de Tabaré Vázquez y el Frente Amplio uruguayo. Incluso se puede añadir el radicalismo antimperialista de Hugo Chávez, que se propuso convertir a Venezuela en el quinto miembro pleno del bloque. A pesar de esas diferencias, todos esos gobiernos compartían una crítica de nuevo, aunque con sus matices, al modelo de regionalismo estratégico que se aplicó en la década del noventa. A partir de 2003 se iniciaría un nuevo ciclo en el MERCOSUR, un nuevo periodo histórico en el regionalismo de América del Sur y del Cono Sur en particular, en el cual los partidos de izquierda serían mayoría en el poder. A este ciclo se le denominaría regionalismo posliberal (Motta Veiga y Rios, 2006; Sanahuja, 2010) o regionalismo posthegemónico (Tussie y Riggirozzi, 2012). El MERCOSUR sería una de las experiencias emblemáticas de ese ciclo, al punto de acuñarse la expresión “nuevo MERCOSUR”.

El “nuevo MERCOSUR” del ciclo poshegemónico

Lula y Kirchner son las dos figuras claves en el relanzamiento del MERCOSUR. No obstante, es justo señalar que Fernando Henrique Cardoso intentó impulsar algunas acciones para superar la crisis. Durante un encuentro con el presidente argentino Carlos Menem en junio de 1999, Cardoso propuso una mayor coordinación de las políticas económicas en el bloque, a lo que denominó un “pequeño Maastricht” (Folha de Sao Paulo, 8 de junio de 1999). Más de un año después, durante la Cumbre de Florianópolis en diciembre de 2000, se planteó el primer relanzamiento del bloque, en particular al proponerse la meta de una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas, estableciéndose objetivos comunes sobre déficit fiscal, inflación y deuda. Luego, en abril de 2001 en una reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común, se aprobaron una serie de Decisiones en materia de acceso a mercados, arancel externo común y defensa comercial y competencia, que eran parte del relanzamiento del bloque.

En consecuencia, antes de la llegada al poder de gobiernos de izquierda, durante el segundo periodo de gobierno de Cardoso en Brasil y la administración de Fernando de la Rúa en Argentina, se aprobaron algunas iniciativas para superar las limitaciones de la integración regional. Sin embargo, la lógica predominantemente comercialista prevista en el Tratado de Asunción no se cuestionó en ese relanzamiento. En particular, el tema de la integración productiva estuvo ausente y, aunque en la década del noventa se habían logrado desarrollar dimensiones educativas y laborales no previstas en el acuerdo constitutivo, tampoco existía una dimensión social más amplia en el proceso integrador.

El relanzamiento del MERCOSUR continuó en la cumbre de Asunción celebrada en junio de 2003 cuando ya Kirchner y Lula gobernaban sus respectivos países. En esa cumbre se aprobó el “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006.” Este programa incluía cuatro ejes: a) un programa político, social y cultural; (b) un programa de la unión aduanera; c) un programa básico para el mercado común; y d) un programa para la nueva integración. Como se observa, en el Programa ya se buscaba trascender la dimensión simplemente comercialista y el proyecto regional comenzaba a adquirir un carácter más multidimensional.

Posteriormente, en octubre de 2003, Lula y Kirchner suscribieron en la capital argentina el Consenso de Buenos Aires que, aunque fue una declaración política y bilateral, tendría un impacto en la agenda que el MERCOSUR desarrollaría en la década siguiente. En el Consenso se planteó un nuevo modelo de integración que, sin denostar al libre comercio, planteaba un enfoque más multidimensional para el bloque regional. Esto se señala de manera expresa en el párrafo 16 del Consenso:

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (Consenso de Buenos Aires, 2003).

A partir del Consenso de Buenos Aires, la agenda del MERCOSUR se transforma y aunque en términos legales o discursivos nunca se abandonó el libre comercio como objetivo, los temas políticos, institucionales, sociales y productivos, pasaron a ser prioritarios. Tras el triunfo de Tabaré Vázquez en Uruguay en 2005 y Fernando Lugo en Paraguay en 2008, el MERCOSUR gira completamente a la izquierda y en algunos círculos académicos y políticos comienza a hablarse de un “nuevo MERCOSUR”, en el cual el modelo de regionalismo estratégico centrado en la búsqueda de la inserción en la economía global deja de ser prioritario. De nuevo, el modelo de integración era el centro de los debates.

Esto se evidenció en la importancia que se dio a la integración productiva, que se convierte en un elemento casi permanente de la narrativa de los gobiernos del MERCOSUR. De alguna manera se retomaba la idea de que la integración económica regional podía ser un mecanismo para promover la diversificación productiva de la región. En los años sesenta y setenta del siglo XX esto implicaba utilizar la integración para promover la industrialización, como sucedió con los Programas Sectoriales de

Desarrollo Industrial (PSDI) en el Pacto Andino. En el caso de MERCOSUR se planteó la meta de promover cadenas regionales de valor entre los 4 países del bloque. Como parte de este proyecto, se aprobó en 2008 un Programa de Integración Productiva (PPI). En su justificación se señalaba que “un proceso de integración entre países en desarrollo con economías asimétricas en su tamaño y estructura, no se debe limitar a los aspectos comerciales, y debe propender a eliminar las diferencias de desarrollo interno y a evitar la concentración de los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño” (PIP, 2008, Justificación). Ya se hacía un claro cuestionamiento al excesivo comercialismo del Tratado de Asunción. Posteriormente, se señala que:

El objetivo general del Programa es contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los 6 sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa (PIP, 2008, Objetivos).

La integración productiva se vinculó al apoyo a las PYMES, que se consideraban actores cruciales en la promoción de cadenas regionales de valor. Por ello, en 2008 se aprobó el Fondo PYMES del MERCOSUR. De igual manera y, en gran medida debido al impulso de Paraguay y Uruguay, se destacó en la agenda regional la necesidad de establecer mecanismos para superar las asimetrías entre los países y al interior de éstos. Por ello, en 2005 se creó el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

También se planteó ampliar la agenda social del MERCOSUR más allá de lo sociolaboral y lo educativo. Aunque el tema del trabajo se mantuvo como importante - ejemplo de ello fue la promoción de un Plan Regional de Empleo-, se destacó la necesidad de convertir al bloque en un mecanismo para ayudar a la resolución de los problemas sociales de la región, entre ellos la pobreza y la desigualdad. Esto condujo a que se aprobara en 2011 el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PAES), un ambicioso proyecto con 5 ejes de acción que busca erradicar el hambre, luchar contra la pobreza y las desigualdades sociales y fortalecer la ayuda humanitaria, asegurar el

ejercicio de los Derechos Humanos, asegurar el acceso a la salud, promover la economía familiar, entre otros (véase PAES, 2011).

De igual manera, se quiso ampliar la dimensión identitaria del bloque y en ese sentido se buscó facilitar la libre circulación de los ciudadanos del bloque. Así, aunque en 2002 se había firmado el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, éste se comenzó a aplicar por los gobiernos de izquierda, lo que permitió que los ciudadanos de los miembros plenos y asociados del bloque pudieran viajar con sus documentos nacionales de identidad y pudieran establecerse en el “territorio MERCOSUR” sin necesidad de tener una oferta de trabajo. Incluso a partir de 2010 se empezó a discutir sobre un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (véase Mondelli, 2018).

Igualmente, se produjeron algunas reformas institucionales en el bloque para darle una mayor eficiencia y legitimidad democrática al proceso regional. Así, se creó un Tribunal Permanente de Revisión en 2002, pero su entrada en vigor ocurrió en 2004. El Parlamento del MERCOSUR fue creado en 2005. En el ámbito de la creación de instancias de participación de la sociedad civil, en 2005, Uruguay presentó la propuesta Somos MERCOSUR que bajo la presidencia argentina se convirtió en el Programa Regional Somos MERCOSUR. Desde 2006, en la Cumbre del MERCOSUR realizada en Córdoba, se comenzaron a realizar Cumbres de la Sociedad Civil que se celebraron en paralelo a las Cumbres de Jefes de Estado.

Finalmente, en el ámbito político se decidió profundizar la defensa regional de la democracia, al aprobarse el Protocolo de Ushuaia II. No obstante, uno de los aspectos más polémicos fue la ampliación del MERCOSUR al aceptar como miembros plenos a Venezuela y Bolivia, dos países dirigidos por líderes de izquierda confrontada con Estados Unidos: Hugo Chávez y Evo Morales. El caso de Venezuela fue particularmente complejo por las reacciones encontradas que generaba la figura de Chávez, considerado por sectores como un nuevo líder de la izquierda latinoamericana, pero por otros actores políticos y empresariales, como un líder autoritario y con pretensiones de convertir al MERCOSUR en un elemento de su lucha contra Estados Unidos. De hecho, es Chávez (y otros voceros del gobierno venezolano) uno de los mayores impulsores de la idea de un “nuevo MERCOSUR”. También se cuestionaba la racionalidad de decisión, aunque, de nuevo, las opiniones eran contradictorias. Para algunos académicos (Araujo,

2018) el ingreso de Venezuela le daba al MERCOSUR una verdadera dimensión suramericana que extendía sus fronteras hasta el mar Caribe y añadía el componente energético debido a la riqueza petrolera del nuevo socio. Otra visión destacaba, en cambio, que el MERCOSUR desde sus orígenes había estado ligado al Cono Sur y a la dinámica política de la Cuenca del Plata, de la que Venezuela era ajena.

Lo cierto es que entre 2003 y 2016 la agenda del MERCOSUR fue transformada y el sesgo predominantemente comercial del Tratado de Asunción fue reemplazado por un enfoque multidimensional, que parecía ir en el camino correcto para superar las limitaciones del bloque. Como se ha señalado en otros trabajos (Briceño Ruiz, 2011), el modelo de regionalismo estratégico de la década del noventa se complementó con elementos de los modelos de regionalismo social y regionalismo productivo. Sin embargo, no todas las opiniones fueron favorables. Sergio Abreu (2005) y Paulo Roberto de Almeida (2007) describieron las nuevas iniciativas como una “fuga hacia adelante”; Andrés Malamud advirtió de una creciente retórica en el bloque, mientras que Bouzas, Da Motta Veiga y Rios (2010) destacaron la pérdida de foco en el proyecto regional.

Lo cierto es que pensar en el regionalismo y la integración regional como un proceso multidimensional que comprenda aspectos comerciales, productivos, sociales, culturales y políticos, no es en sí un problema. Por eso, se insiste que, al ampliar la agenda del bloque, los gobiernos del MERCOSUR parecían inicialmente ir en la dirección adecuada. No obstante, se cometieron graves errores que terminaron desacreditando el intento de renovar el bloque. Estos, para parafrasear a Aldo Ferrer, fueron los pecados capitales del llamado “nuevo MERCOSUR”.

El primero de ellos fue la pérdida de importancia de la dimensión comercial del bloque. Si bien es cierto que la integración económica regional no puede limitarse solo al libre comercio, una integración sin comercio es una integración incompleta. El incremento de los intercambios crea dinámicas económicas, interdependencias, que tienen el potencial de ampliar las esferas de integración. Y lo cierto es que durante su fase posthegemónica los problemas comerciales del bloque no fueron resueltos. Se mantuvieron medidas que afectaban la zona de libre comercio, no se avanzó en perfeccionar el arancel externo común y la unión aduanera siguió siendo “imperfecta”. Julieta Zelicovich ha demostrado que el número de excepciones al arancel externo común se amplió en los años de los

gobiernos de izquierda, periodo en el cual también proliferaron medidas como las licencias de importación no automáticas y otros equivalentes; medidas contrarias a la competencia económica como salvaguardias, derechos antidumping y derechos compensatorios (Zelicovich, 2015). En el ámbito de las relaciones externas, durante el periodo posthegemónico no sólo se detuvo la negociación del acuerdo de asociación con la UE y se puso fin a las negociaciones del ALCA, sino que prácticamente no se firmó ningún acuerdo comercial con algún país o bloque.

El segundo pecado fue el exceso de voluntarismo y la falta de realismo en las acciones que se emprendieron, como se ha analizado en otros trabajos (Briceño-Ruiz, 2014). Ejemplos típicos de ello fueron el PIP y el PEAS, ambos proyectos maximalistas creados para fortalecer la dimensión productiva y social del MERCOSUR. El PIP es un proyecto ambicioso que, entre otras metas, buscaba promover la creación de cadenas regionales de valor; pero éste es un tema de alta complejidad que requiere en primer lugar un compromiso de los actores del sector productivo, que en términos generales eran escépticos con el giro que estaba viviendo el MERCOSUR. La integración productiva supone una cercana interacción entre el Estado y esos actores para tratar temas como el empleo o las asimetrías entre sectores productivos. Esto no existía durante la era posthegemónica. En cuanto al PEAS, las ambiciones son mayores, pues se pretende resolver a través de la integración regional asuntos como la pobreza, las desigualdades o garantizar el acceso a la salud. Aunque mediante la integración se puedan coordinar políticas de salud, por ejemplo, no se puede garantizar el acceso a la salud. Esto requiere capacidades institucionales e ingentes recursos económicos de los que no dispone el bloque regional. En vez de una agenda maximalista resultado de un fuerte voluntarismo, lo prudente hubiese sido actuar con realismo e impulsar proyectos de cooperación en temas específicos como la salud o la educación, respecto de los cuales pudiera existir consenso entre los actores políticos. Al margen de todo esto, lo cierto es que ni el PIP ni el PEAS pudieron mostrar resultados o realizaciones concretas.

Finalmente, se tomaron decisiones políticas sin considerar la existencia de un mínimo consenso en torno a éstas. El caso emblemático fue la aceptación de la Venezuela gobernada por Hugo Chávez como miembro pleno. Aunque en Argentina y Uruguay los gobiernos de izquierda tenían amplia mayoría en sus Congresos para aprobar el Protocolo de Caracas que admitía a Venezuela como nuevo socio del bloque, no era el

caso de los gobiernos de Lula y Lugo (y posteriormente de Dilma Rousseff). En consecuencia, las fuerzas políticas opositoras a esos gobiernos, en general opuestas (o al menos escépticas) al ingreso venezolano, bloquearon durante años la aprobación del Protocolo y, en consecuencia, el ingreso venezolano. Paraguay fue el más reacio a ratificar el Protocolo de Caracas, pero cuando se aprovechó la suspensión de Paraguay en 2012, debido al golpe de Estado contra Lugo, para autorizar el ingreso de Venezuela, además de los cuestionamientos sobre la legalidad de tal decisión, se abrió una herida en el MERCOSUR pues un socio fundador, Paraguay, consideró que se violentaba su derecho de participar en el proceso de admisión de un nuevo miembro.

Cuando se comienza a producir un giro hacia la derecha, primero en Argentina con la elección de Mauricio Macri en 2015 y luego en Brasil con el polémico *impeachment* a Rousseff, se produjo un abandono de las ideas de un “nuevo MERCOSUR” y se intenta relanzar el MERCOSUR, aunque en una dirección completamente distinta de la existente en el periodo posthegemónico.

El ocaso del “nuevo MERCOSUR” y el retorno del modelo comercialista a través de la flexibilización

El debilitamiento de la ola posthegemónica en el MERCOSUR se acelera a partir del triunfo de Macri. La destitución de Rousseff y su sustitución por Temer fue crucial por el papel que Brasil había tenido en los cambios en el bloque. A esto se sumó la profunda crisis económica, política y social de Venezuela, el nuevo socio pleno del MERCOSUR.

En el caso de Argentina, desde su campaña Macri planteó la revisión del llamado “nuevo MERCOSUR”. En particular, cuestionaba fuertemente el ingreso de Venezuela al bloque debido a la naturaleza antidemocrática del gobierno de Nicolás Maduro. Macri propuso priorizar la dimensión comercial del bloque, incluso planteando su flexibilización (Mendozapost, 2017); también destacó en diversas ocasiones el interés de promover la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico y establecer algún vínculo con el entonces proyecto de un Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TTP por sus siglas en inglés) (Busso y Zelicovich, 2016). El expresidente argentino también apoyó la flexibilización de la resolución 32/00 del MERCOSUR que obliga a los países

a negociar en bloque con terceros. Mediante esa reforma se pretendía permitir que los países puedan negociar de forma bilateral acuerdos de libre comercio (Bonnano, 2019).

En el caso de Brasil, aunque el gobierno de Temer fue menos entusiasta en cuanto a la convergencia con la Alianza del Pacífico o el acercamiento al TPP, también apoyó la revisión del MERCOSUR para retomar la dimensión comercial, pues se alegaba que Brasil se había quedado al margen de la firma de acuerdo de libre comercio en comparación con países como Chile o Perú. También proponía la flexibilización del MERCOSUR, un proceso que era visto por el primer Canciller de Temer, José Serra, como una camisa de fuerza para Brasil (Mercopress, 2017).

Se observa entonces que después del 2015, en los gobiernos de Argentina y Brasil se impone la idea de retomar una lógica de la integración económica en la que ésta es un mecanismo para la inserción de los países en la economía internacional. En consecuencia, la agenda regional cambió y el comercio volvió a ser el centro, en detrimento de la agenda social y productiva. Igualmente, se produjo un retorno de iniciativas norte – sur, como fue el caso del relanzamiento y conclusión de las negociaciones de un acuerdo de asociación estratégica entre el MERCOSUR y la UE, el interés de Macri en integrarse al TPP o el deseo de firmar un TLC con Estados Unidos.

Con la llegada al poder de Jair Bolsonaro en enero de 2019, parecía confirmarse la hegemonía de gobiernos conservadores interesados en hacer de nuevo al MERCOSUR un mecanismo para favorecer la inserción internacional de sus países miembros. Sin embargo, desde el inicio de su gobierno se pudo notar que el bloque regional no era prioridad para la nueva administración brasileña, no sólo por las infelices declaraciones ya citadas del ministro Guedes, sino porque, en general, el regionalismo no es una política relevante para el gobierno brasileño que parece apoyar una radical apertura de la economía del país. El MERCOSUR solo se valora como un mecanismo para lograr esa meta y, a pesar de amenazas iniciales de retiro del bloque, posteriormente se optó por la estrategia de realizar una reforma radical de proceso de integración, impulsando una agresiva agenda de negociaciones comerciales con terceros países o bloques regionales (Asociación Europea de Libre Comercio, Canadá, Corea del Sur, India, Líbano y Singapur), una reforma radical del arancel externo común y la flexibilización (quizás más propiamente derogación) de la Decisión 32/00. Esta idea de flexibilización

ya venía siendo apoyada por Paraguay y Uruguay, incluso durante el gobierno de Tabaré Vázquez del Frente Amplio (Eltelegrafo, 22 de mayo de 2015), por lo que no es de sorprender que Lacalle Pou se convirtiera en vocero en lo que parece ser el punto central de la estrategia de los gobiernos conservadores para relanzar el MERCOSUR.

Sin embargo, el triunfo de Alberto Fernández en Argentina, rompe la homogeneidad ideológica conservadora en el MERCOSUR. No es un dato menor, sin desmerecer el papel de los otros dos socios, pero el eje Brasil – Argentina constituye el núcleo duro del MERCOSUR, así que más allá de los roces diplomáticos con Lacalle Pou, el verdadero riesgo para el bloque son las desavenencias entre Buenos Aires y Brasilia. Fernández ha sido crítico de la velocidad de las negociaciones comerciales actualmente en marcha, por ejemplo, con Corea del Sur, y los riesgos que implica. También es cauteloso respecto a la radical reforma del arancel externo común que propone el gobierno de Bolsonaro. Y, finalmente, se ha alejado de la narrativa de la flexibilización de Macri. En consecuencia, esta división ideológica en el MERCOSUR, en particular entre Argentina y Brasil, si no se acompaña de una necesaria dosis de pragmatismo por el liderazgo regional, puede tener graves consecuencias en el futuro del bloque.

El tema de la flexibilización se ha convertido desde 2015 en el mantra de los gobiernos conservadores. En primer lugar, pensar que la flexibilización es la solución a los problemas del MERCOSUR es ingenuo y en el fondo es un argumento para debilitar la idea de región en el Cono Sur. Como provocación presento este ejemplo: en América Latina existe una gran admiración (para algunos casi obsesiva) por la experiencia de integración en Europa Occidental. Pensemos que en 1986 la integración europea cumplía 16 años de euroesclerosis. Recordemos que existían diferencias ideológicas entre Margaret Thatcher, Helmut Kohn y François Mitterrand. A pesar de ello, el liderazgo europeo no se planteó flexibilizar el bloque. Nadie propuso convertir a la Comunidad Económica Europea en una zona de libre comercio. Lo que se planteó fue cumplir las metas que se habían estado postergando por lustros. Ese fue el origen del Acta Única Europea que condujo el mercado único, finalmente consolidado en 1992 y que, luego de la firma del Tratado de Maastricht en 1992, transformó la Comunidad en Unión Europea. Eso es justamente lo que no se quiere hacer en el MERCOSUR, pues en vez de flexibilizar el bloque lo que se debería hacer es resolver los asuntos pendientes, como las perforaciones de la zona de libre comercio, la condición

“imperfecta” de la unión aduanera o la escasa articulación productiva de los países de la región. Sin ánimo de ser provocador, pero me permito parafrasear el trabajo de Paulo Roberto de Almeida d 2007: la flexibilización parece una nueva fuga hacia adelante.

En segundo lugar, al menos en la forma que ha sido planteada hasta ahora, flexibilizar es fortalecer el bilateralismo comercial y, en consecuencia, disminuir el componente regional de una política comercial. Que después de 30 años, en el liderazgo del MERCOSUR se crea que la solución de sus problemas sea renunciar a una mirada regional para poder insertarse en el mundo, ciertamente no es algo para celebrar. Parece que es más importante firmar acuerdos comerciales con China o Estados Unidos que dedicarse a resolver los temas pendientes del bloque. Además, siempre estará la pregunta si el poder de negociación frente a esas potencias es mayor negociando como bloque en forma unilateral gracias a la flexibilización. Al margen de eso, esta última no se resuelve derogando la resolución 32/00, pues el Tratado de Asunción establece la meta de la unión aduanera. Hasta ahora, no muchos políticos de la región han planteado una reforma del tratado creador del bloque. Una reforma que, si se llega a realizar, no sería para profundizar la integración, como el Acta Única Europea de 1986 o el Tratado de Maastricht en la UE, sino para reducir sus metas y ambiciones.

Finalmente, la nueva fuga hacia adelante que es la flexibilización del MERCOSUR en el fondo es la manera de evadir una discusión que está presente en el bloque al menos desde la crisis del Real en 1999 y se resumen en preguntas como: ¿Qué tipo de integración se quiere? ¿Una cuyo centro y objetivo predominante sea el libre comercio y la inserción a la economía global? O ¿Un enfoque multidimensional en el cual el comercio y la inserción al mundo es importante, pero con una fuerte dimensión productiva y con una agenda social realista?

A modo de conclusión

Tras 30 años de existencia, el MERCOSUR dista de ser un lastre. Es cierto que este cumpleaños del bloque regional no llega con su mejor salud. Crisis es la palabra que quizás se usa con más frecuencia al referirse al esquema de integración. La verdad es que la crisis está instalada en el MERCOSUR desde al menos 20 años. Después de ocho años de éxitos iniciales en materia comercial, la devaluación del Real ya evidenció el problema de la ausencia de coordinación de políticas económicas que se trató de

resolver sin éxito a inicios del nuevo milenio. También se iniciaron los reclamos de Uruguay y Paraguay sobre las asimetrías que existían en el bloque regional. Los gobiernos de izquierda se propusieron relanzar el bloque, pero sus ambiciones maximalistas y el abandono del tema comercial, hicieron tal tentativa una frustración. Desde 2015 el bloque parece encontrar en las negociaciones con terceros y la flexibilización la solución de sus problemas. Son 30 años de logros y retrocesos, pero quizás lo más evidente, son 30 años de debate sobre el tipo de integración que se desea para el MERCOSUR.

Bibliografía

Abreu, S. (2005, 24 de octubre). La fuga hacia adelante. *Diario el País*.

Almeida, P. R. de (2007). *Sete teses impertinentes sobre o Mercosul* [White paper]. https://www.academia.edu/5904875/1734_Setete_teses_impertinentes_sobre_o_Mercosul_2007

Araujo, A. L. (2018). A adesão Venezuelana ao Mercosul: as estratégias de política externa e regionalismo sul-americanos. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 8(1), 85-103. <https://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/issue/view/12>

Bernal-Meza, R. (2002). La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el MERCOSUR. *Cadernos PROLAM USP*, 1(1), 1-18. <https://www.revistas.usp.br/prolam/issue/view/6282>

Bonanno, F. (2019). *Macri y la necesidad de reformar el MERCOSUR* [White paper]. Observatorio de Política Exterior Argentina, Universidad Nacional de Rosario. <https://www.opeargentina.org/post/2019/02/19/macri-y-la-necesidad-de-reformar-el-MERCOSUR>

Bouzas, R. (1996, Enero-Abril). La agenda económica del MERCOSUR. Desafíos de política a corto y mediano plazo. *Integración y Comercio*, (0), 64-87. <https://conexionintal.iadb.org/2014/08/01/revista-ic/>

Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *deja vu*? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.

Bouzas, R., da Motta Veiga, P., & Rios, S. (2008). Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. En R. Lagos (Comp.), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* (pp. 319-347). Edhasa.

Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. En *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Teseo; Universidad de los Andes.

Briceño Ruiz, J. (2013). Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. *Século XXI*, 4(2), 13-34. <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/issue/view/345/showToc>

Busso, A., & Zelicovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? *Cojuntura Austral*, 7(37), 17-24. <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/issue/view/2874/showToc>

Cancillería de la República Argentina. (2003, 16 de octubre). *Consenso de Buenos Aires* (Información para la Prensa N°238/2003). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos>

Carmo, M. (2018, 30 de octubre). Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.shtml>

Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2021). *Estadísticas*. <http://www.cei.gob.ar/es/estad%C3%ADsticas-0>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2008). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/08. Programa de Integración Productiva del MERCOSUR*. <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1208s.pdf>

Da Motta Veiga, P. & Rios, S. (2007, Julio). O regionalismo pós-liberal, na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Serie Comercio Internacional, CEPAL*, (82), 1-45. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4428>

Ferrer, A. (1997). El MERCOSUR: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 47(5), 347-354 <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/maquazines/335/1/RCE1.pdf>.

Ferrer, A. (2000). Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (64), 1-10, <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/64-Mercosul-AF.PDF>

Ffrench Davis, R. (2001, Octubre). ¿Está el MERCOSUR en crisis? *Perspectivas Americanas*, 2-4.

Giuliano, P. (2015, 22 de mayo). Tabaré Vázquez pide flexibilizar el MERCOSUR. *Eltelegrafo*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/mundo/8/tabare-vazquez-pide-flexibilizar-el-MERCOSUR>

Laredo, I. M. (1995). Trasfondo político de la integración económica. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1(1), 99-112. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/issue/view/298>

Lins da Silva, C. E. (1999, 8 de junio). FHC e Menem tentam ressuscitar mercado comum, anunciando decisão política de unificação macroeconômica. Mercosul pode ter o seu "Maastricht". *Folha de Sao Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi08069902.htm>

Malamud, A. (2005). MERCOSUR turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), 421-436. <https://www.tandfonline.com/toc/ccam20/18/3?nav=toCList>

Mendoza Post. (2017, 11 de enero). Macri irá a Brasil en febrero para la "flexibilización" del MERCOSUR. <https://www.mendozapost.com/nota/53620-macri-ira-a-brasil-en-febrero-para-la-flexibilizacion-del-MERCOSUR/>

Mercopress. (2016, 30 de mayo). Serra insiste que Brasil quiere un MERCOSUR "más flexible", socios menores temen se convierta en 'flexibilidad total'. <https://es.mercopress.com/2016/05/30/serra-insiste-que-brasil-quiere-un-MERCOSUR-mas-flexible-socios-menores-temen-se-convierta-en-flexibilidad-total>

Mondelli, M. (2018). Elementos para profundizar la agenda del MERCOSUR ciudadano. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 2, 34-59. <http://revista.isMERCOSUR.org/index.php/revista/issue/view/3>

Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social, e Instituto Social del MERCOSUR. (2012, junio). *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*. <https://www.MERCOSUR.int/documento/plan-estrategico-de-accion-social-del-MERCOSUR-peas/>

Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In *The rise of post-hegemonic regionalism* (pp. 1-16). Springer.

Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos, & J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-136). Fundación CIDOB.

Zelicovich, J. (2015). El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (24), 97-

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 127- ABRIL 2021
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

120. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/publicacion/revista-latinoamericana-de-desarrollo-economico-no-24>