

**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

# INFORME **INTEGRAR**

**INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**IIL-FCJS-UNLP**

**CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA**

**TEL/FAX: 54-0221-421-3202**

**E-MAIL [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com)**

**[www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)**

**N° 127-ABRIL DE 2021**

**“AVATARES DE UN CAMINO SINUOSO: A 30 AÑOS DEL  
MERCOSUR”**

**EDICIÓN ESPECIAL**

## **SUMARIO**

### **TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR Y EL DILEMA DE ALICIA**

Raúl Bernal Meza..... PÁG. 3

### **EL MERCOSUR TRAS TREINTA AÑOS: UN LARGO DEBATE SOBRE LA INTEGRACIÓN QUE SE QUIERE**

JOSÉ BRICEÑO RUIZ..... PÁG. 11

### **VENEZUELA EN MERCOSUR: APROXIMACIÓN A UN BALANCE DE SUS CONSECUENCIAS REGIONALES**

RITA GIACALONE..... PÁG. 31

### **MERCOSUR: CONSTRUCCIÓN, FISURAS Y APUNTALAMIENTOS DEL IMAGINARIO COLECTIVO**

MARCELO HALPERIN..... PÁG. 44

### **EL MERCOSUR ENTRE DESACIERTOS Y DESAFÍOS**

NOEMÍ B.MELLADO..... PÁG. 60

### **BALANCE Y PERSPECTIVA POSPANDEMIA A 30 AÑOS DEL LANZAMIENTO DEL MERCOSUR: LAS OPCIONES DE ARGENTINA**

MARTÍN TETAZ ..... PÁG. 74

**REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA**..... PÁG. 82

**INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**..... PÁG. 85

## **TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR Y EL DILEMA DE ALICIA**

**Raúl Bernal Meza\***

En la vida social y política los aniversarios sirven para hacer una revisión del pasado y evaluar la situación de aquellos objetivos que los sujetos sociales se propusieron alcanzar transitado un determinado período de tiempo. Ocurre esto también con las organizaciones e instituciones, tal el MERCOSUR, que cumple 30 años desde su constitución por el Tratado de Asunción.

Hacer una evaluación de lo que se esperaba de él o de los resultados de aquello que esperaban los líderes gubernamentales que lo impulsaron obliga a considerar ciertas realidades que a menudo se dejan de lado en los análisis.

Existe la percepción generalizada que el MERCOSUR no alcanzó sus objetivos. Algunos lo ven como un fracaso más que se agrega a la historia de los frustrados proyectos latinoamericanos de integración, cooperación o concertación. Otros, más realistas, consideran que con el MERCOSUR se hizo lo que se ha podido hacer. Una síntesis intermedia, señalada por diversos economistas y académicos, es que el proyectado Mercado Común del Sur terminó por ser una unión aduanera imperfecta (Bouzas, 2003; Bouzas et.al., 2006), aun cuando otros autores consideran que la unión aduanera lo es o no<sup>1</sup>. Lo que no debemos hacer es considerar la *imperfección* como un atributo diferenciador de las categorías o estadios de la integración económica, que van desde una simple zona económica exclusiva a una unión económica.

El MERCOSUR es un proceso de integración que cuenta con una estructura institucional. En síntesis, es una institución creada como un proyecto intergubernamental. En la historia de las relaciones internacionales de integración, como de

---

\* *Doctor en Sociología. Investigador del INTE, Universidad Arturo Prat (Chile). Profesor Titular de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración de la Universidad Nacional de La Plata.*

<sup>1</sup> Cfr. Cardona Montoya, G. (2013). ¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur. *Escenarios: Empresa y Territorio*, (2), 55-6.

la economía política internacional, las instituciones son lo que los gobiernos que las crean quieren que ellas sean. Si actualmente el MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta es porque los gobiernos de sus Estados miembros quieren que éste sea eso y no una unión económica y política. Desde esta perspectiva, sería incorrecto hablar de un fracaso del MERCOSUR.

Como proceso de integración, el MERCOSUR es un ejemplo que permite preguntarnos acerca de la naturaleza y el sentido de la integración económica y esclarecer su identidad frente a otros procesos, tal el de la Unión Europea, considerado el ejemplo más exitoso.

Sin embargo, muchas veces los análisis de economía política sobre los proyectos de integración olvidan tanto las grandes diferencias estructurales entre los miembros, en términos de desarrollo económico y recursos tangibles e intangibles de poder, y no consideran las razones o motivaciones que llevan en su momento a los gobiernos que, tomando las decisiones en nombre del Estado que conducen, acuerdan dar inicio a un determinado proceso de integración.

En América Latina la preocupación por la integración, desde comienzos de los años de 1950, fue asociada a la necesidad de impulsar el desarrollo económico. El pensamiento estructuralista nacido en la CEPAL concibió la integración económica como un instrumento coadyuvante de las estrategias nacionales de desarrollo. Así, desde una perspectiva internacional era posible generar condiciones nacionales, a través de la creación de grandes mercados integrados, para hacer viable la industrialización (Prebisch, 1963).

La historia de la integración latinoamericana, desde el proyecto centroamericano, luego la ALALC-ALADI, el Grupo Andino hasta el MERCOSUR, muestra cómo la filosofía, los objetivos, el diseño institucional y el compromiso de los Estados ha ido evolucionando o, más bien cambiando, siguiendo las transformaciones que se han ido produciendo en esos dos ámbitos: el del pensamiento económico dominante en la economía política internacional del momento histórico y la visión de los gobiernos acerca de las estrategias viables o posibles para el desarrollo que, en la mayoría de los casos, ha coincidido con el pensamiento económico internacional dominante.

¿Qué explica que los proyectos se hayan ido diferenciando y hoy se hable de procesos de integración dirigidos a la industrialización sustitutiva de importaciones y de regionalismos cerrados, en las primeras experiencias y de procesos dirigidos a la inserción en la economía internacional por vía de la apertura aduanera y el regionalismo abierto en los tiempos del Tratado de Asunción y su evolución?

A mi juicio hay dos factores que inciden radicalmente en la filosofía de la integración: el pensamiento económico dominante en el momento histórico de la creación del proyecto y el pensamiento sobre las condiciones y posibilidades para el desarrollo que los grupos de poder y de decisión de los Estados tienen, concomitantemente a lo anterior, acerca de la filosofía que debe sustentar el proceso de integración en el cual están dispuestos a comprometerse.

Uno de los grandes desafíos del MERCOSUR fue su capacidad para enfrentar los riesgos y dificultades que se derivaban de las tendencias objetivas de la división internacional del trabajo. Hasta la fecha, el mejoramiento de la calidad de esa integración a la economía y el comercio mundiales sigue siendo una asignatura pendiente y constituye el principal desafío (Bernal-Meza, 1999, p. 223). Esta afirmación, a sólo ocho años de iniciado el proceso de integración y a cuatro del Tratado de Ouro Preto, sigue siendo la asignatura pendiente del MERCOSUR y del resto de los proyectos de integración en curso. Ninguno de ellos ha tenido, hasta el presente, la capacidad de modificar el carácter primario-exportador de las estructuras económicas nacionales. El ingreso contemporáneo de China, como el principal socio comercial de los países de la región, pone en evidencia, actualmente, el carácter permanente de la especialización primaria de las economías regionales.

### **El estado de situación**

Definir el estado de situación del MERCOSUR, es decir, confrontar los objetivos planteados en 1991 y 1994 con los resultados alcanzados, suele resumirse en la definición de “unión aduanera imperfecta”, debido a que los Estados no han respetado sus compromisos respecto del cumplimiento estricto del arancel externo común negociado y que el mismo ha sido sistemáticamente perforado por mediadas para-arancelarias.

Sin embargo, en mi opinión, el problema fundamental del MERCOSUR es que sus Estados miembros no cumplieron el compromiso de la coordinación de sus políticas macroeconómicas, es decir, concertar en común las políticas fiscales, monetaria y de la deuda pública.

Es cierto que la filosofía del MERCOSUR no tuvo a la industrialización sustitutiva como el instrumento central del desarrollo, sino la búsqueda del aumento de la competitividad por vía de la internacionalización o apertura de las economías nacionales, protegidas en una primera etapa por el AEC que luego se hizo permanente. El papel de la cooperación económica orientada al aumento de los niveles de comercio es clave para acelerar el ritmo del desarrollo, para hacer más racional y eficiente el proceso sustitutivo y para ampliar los mercados nacionales (Bernal-Meza, 2005, p. 90). La experiencia de la ALALC manifestó en su momento la necesidad de profundizar los mecanismos hacia un verdadero y pleno funcionamiento de un mercado común. El aumento del volumen de comercio –tal como se verificaría con el MERCOSUR- no era suficiente para promover el desarrollo industrial (Prebisch, 1970). La extensión de los mercados debió estar atada al desarrollo de las capacidades productivas para satisfacer tal ampliación de la demanda, pero esto no era posible sin la coordinación de las políticas macroeconómicas. Una devaluación unilateral de la moneda o el aumento del costo del endeudamiento externo en relación al vecino echaba por tierra cualquier coordinación posible. El MERCOSUR transitó por ambas experiencias.

Paradójicamente, en el marco de las relaciones económicas internacionales, las negociaciones que han involucrado al MERCOSUR con otros bloques económicos -por ejemplo, con la Unión Europea-, conciben el arancel externo común –uno de los instrumentos de la coordinación macroeconómica- como uno de los principales impedimentos para alcanzar acuerdos de libre comercio. En gran medida, la existencia del AEC es lo que sigue sosteniendo la vigencia del MERCOSUR.

### **Las grandes dificultades**

Las diferencias en los niveles de desarrollo económico relativo, grados de industrialización, extensión de los mercados internos, en definitiva, las enormes diferencias en recursos y capacidades económicas entre los socios, constituyó la mayor dificultad para hacer posible la creación de instituciones supranacionales que

fiscalizaran el cumplimiento de la necesaria coordinación de políticas macroeconómicas. Una mirada realista de las diferencias debió haber señalado desde un principio que la dimensión de una sociedad y economía como la brasileña hacía imposible que sus grupos gobernantes aceptaran subordinarse a las decisiones de una estructura supranacional.

Una segunda gran dificultad la constituyeron las diferencias en las agendas e intereses de las respectivas políticas exteriores. Los objetivos y estrategias de inserción internacional fueron siempre distintos, así como las razones para integrarse al MERCOSUR<sup>2</sup>.

### **El futuro**

MERCOSUR seguirá existiendo como un bloque en construcción. Su importancia en términos económicos (mercado común) fue decreciendo a medida que crecieron ciertas convergencias políticas que consiguieron hacer del bloque un proyecto de integración más político que económico. Entre esas convergencias, la defensa de los sistemas políticos democráticos y la continuidad de una zona de paz en el Atlántico Sur, constituyen un importante legado. Pero es difícil que el MERCOSUR llegue a ser más de lo que es actualmente, aunque, por otra parte, ninguno de los socios –y menos los dos grandes- están dispuestos a firmar la carta de defunción del Tratado.

### **Conclusiones**

Al fracasar la cooperación económica y por tanto el objetivo de un MERCOSUR, la cooperación, esencialmente entre Brasil y Argentina, derivó hacia la agenda política, la seguridad, la democracia y los derechos humanos.

En la economía política de las relaciones internacionales el reconocimiento que en 1995 la Unión Europea le otorgó al MERCOSUR como un actor internacional constituye muy probablemente el éxito más importante alcanzado por el bloque y contribuyó a crear una identidad como bloque subregional.

---

<sup>2</sup> Cfr. al respecto, Bernal-Meza, R. (2000; 2008; 2013; 2015; 2020); Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (2014); Bizzozero, L. (2008); Mellado, N. y Tetaz, M. (2016); Bandeira, M. (1996; 2002); Masi, F. y Terra M. I. (2008); Caetano, G y Bartesagui, I. (2014).

Sin embargo, no ha logrado obtener beneficios políticos y económicos de ese reconocimiento. El hecho que recién en 2019 se alcanzaran las bases generales para la negociación de un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques constituye un ejemplo tanto de fortaleza como de debilidad. Lo primero, porque el MERCOSUR ha sabido mantener una posición común para negociar con ese poderoso bloque de países desarrollados. Lo segundo, porque los escasos acuerdos internacionales alcanzados con otros actores fuera de América Latina (Israel, Egipto, Palestina), ponen en evidencia su poca proyección internacional y, al mismo tiempo, expresan la falta de compromiso y las dificultades que han enfrentado los gobiernos de los socios para convenir acuerdos internacionales. Sin embargo, la existencia de compromisos como el cuasi respeto por el AEC, ha permitido que los países miembros se hayan abstenido de firmar acuerdos de libre comercio por fuera del MERCOSUR, siguiendo los atractivos propuestos de manera unilateral por Estados Unidos.

Sigue siendo una carta de garantía de relaciones cooperativas -aunque con altibajos- entre Brasil y Argentina y esto constituye un éxito histórico que pone a Sarney y a Alfonsín, los iniciadores de un diálogo bilateral exento de rivalidades, como los grandes transformadores de la historia del Cono Sur.

## **Bibliografía**

Bernal-Meza, R. (1999). El MERCOSUR: ¿regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas. En I. Dantas, M. Almeida Medeiros, & M. Costa Lima (Orgs.), *Processos de integração regional. O Político, o Económico e o Jurídico nas Relações Internacionais* (pp. 203-230). Juruá Editora.

Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR: globalización, regionalismo y políticas exteriores* (Parte Segunda). Nuevohacer; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Nuevohacer.

Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178.



Bernal-Meza, R. (2013). El MERCOSUR y las políticas exteriores de sus socios: cambios y desafíos a 20 años. En R. M. Gadelha (Org.), *MERCOSUL a UNASUL. Avanços do processo de integração* (pp. 609-660). Editorial da PUC-SP.

Bernal-Meza, R. (2015). La inserción internacional de Brasil: el papel de Brics y de la región. *Universum*, 30(2), 17-35.  
[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762015000200002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762015000200002)

Bernal-Meza, R. (2020). Brasil: ascenso, declinación y nuevos desafíos de una potencia emergente (2003-2018). *Izquierdas*, (49), 516-540.  
<http://izquierdas.cl/ediciones/2020/numero-49>

Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (2015). (Eds.). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*. Universidad de la República, Ediciones Cruz del Sur.

Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?* Universidad de la República.

Bouzas, R. (2003). Acerca de las cuatro falacias. *Revista Todavía*, (5), 5-9.  
<http://www.revistatodavia.com.ar/>

Bouzas, R., Jaguaribe, H., Lavagna, R., Castaing, M., Peña, F., Raimundi, C., Sepúlveda Almarza, A., y Volonte Berro, A. (2006). Diálogos. El MERCOSUR a 15 años de su creación. *Revista Relaciones Internacionales*, 15(30), 29-49.  
<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/177>

Caetano, G. y Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea ¿La última oportunidad? *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, (37), 9-24.  
<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/issue/view/757/showToc>

Masi, F., Terra, M. I., Bouzas, R., Cresta, J., y Lo Turco, A. (Coords.). (2008). *Asimetrías en el MERCOSUR. ¿Impedimento para el crecimiento?* Zonalibro.

Mellado, N., y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En N. Mellado (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp. 91-123). Lerner Ediciones. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59807>

Moniz Bandeira, L. A. (1996). Política y relaciones internacionales en el MERCOSUR. *Ciclos*, 6(11), 103-122.  
[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos\\_v6\\_n11\\_05](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v6_n11_05)

Moniz Bandeira, L. A. (2002). Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. En M. Rapoport y A. L. Cervo (Comps.), *El Cono Sur. Una historia común* (pp. 281-322). Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14230>

Prebisch, R. (1970). *Transformación y Desarrollo. La gran tarea de América Latina* (Vol. 1). Fondo de Cultura Económica.

## **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 Riggiozzi, 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](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>

## **VENEZUELA EN MERCOSUR: APROXIMACIÓN A UN BALANCE DE SUS CONSECUENCIAS REGIONALES**

**Rita Giacalone\***

En estas notas se plantea qué representó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR en la polarización regional y qué rol jugó el discurso del gobierno venezolano en ella. Se busca destacar la agencia de los actores políticos en ese proceso y el uso del discurso populista como estrategia deliberada a fin de enfatizar la responsabilidad de los actores políticos en disminuir o manejar el conflicto. Aunque un balance del ingreso de Venezuela al MERCOSUR puede tener otras facetas, es importante identificar aquella que tiene consecuencias más negativas para la integración regional en la actualidad.

En la década del 2000, la coincidencia en el poder de distintos países latinoamericanos de partidos o movimientos de izquierda no alcanzó por sí sola a justificar la existencia de un concepto unitario de regionalismo. Aunque los gobiernos brasileño y venezolano establecieron acuerdos regionales como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur, 2008) y la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA, 2004), ellos no surgieron de las mismas premisas ni terminaron logrando los mismos objetivos. Si coincidieron en algo fue en que ambos se usaron para asegurar la permanencia en el poder de sus gobiernos promotores mediante la defensa y difusión de factores materiales (expansión de empresas de construcción en la región, política petrolera, etc.) y no materiales (ideología). Ninguno de esos acuerdos representó un desplazamiento de poder o capacidad funcional de sus gobiernos hacia el regionalismo, pues Unasur y ALBA se asocian con el predominio de los intereses geopolíticos de Brasil y Venezuela, respectivamente (Lo Brutto y Vázquez, 2015, p. 69). Brasil limitó la institucionalización de Unasur para no verse limitado por otros gobiernos, mientras Venezuela organizó

---

\* *Ph. D en Historia. Profesora titular de Historia Económica e Investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Venezuela. Investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Calgary, Canadá. Profesora de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS UNLP*

ALBA en un formato eje-rayos que aseguró la dependencia de sus miembros de los recursos del gobierno venezolano.

Si la segunda década del siglo XXI aportó algo al regionalismo latinoamericano fue dejar en evidencia que el regionalismo responde a intereses gubernamentales y no, regionales. Ese rasgo no es nuevo porque se observa a lo largo del proceso histórico de integración, pero el regionalismo de este siglo lo profundizó al polarizar las diferencias entre acuerdos y elevar el nivel de conflicto regional con un discurso reduccionista, que asoció regionalismo con afinidad ideológica convirtiéndola en una dimensión suma cero. Como resultado de la reacción que produjo, gobiernos que se habían mantenido alejados de acuerdos regionales, como México y Chile, promovieron propuestas alternativas como el Arco del Pacífico Latinoamericano (APL, 2007) y la Alianza del Pacífico (AP, 2011), que aceleraron la fragmentación generada por la polarización (Giacalone, 2018).

Desde el gobierno brasileño de José Sarney, la expectativa había sido que un acercamiento de MERCOSUR a Venezuela aseguraría los recursos energéticos que faltaban en el grupo. El rechazo brasileño y venezolano a la propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hecha por Estados Unidos los unió aun más, de forma que necesidad de recursos energéticos y posición anti-ALCA sirvieron de contexto para que Venezuela solicitara su ingreso al MERCOSUR y éste le diera una rápida aceptación informal. Otro factor que favoreció la decisión fue el comercio de Brasil con Venezuela, que en 2007 había alcanzado US\$5.700 millones, con superávit de US\$ 4.600 millones a favor de Brasil. Para entonces Brasil era el segundo socio comercial de Venezuela, detrás de Estados Unidos, y, como Venezuela importaba – en su mayor parte de Colombia y Estados Unidos – el 70% de los alimentos que consumía, existía la expectativa de que Argentina y Brasil ocuparían ese lugar (BBC, 2009). Las expectativas positivas se relacionaban, por lo tanto, con ganancias de índole económica en acceso a energía y mayores exportaciones, aunque existía también afinidad política entre ambos gobiernos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El comercio aumentó durante la etapa de auge petrolero, pero cayó a medida que disminuyeron exportaciones de petróleo y producto interno bruto de Venezuela desde 2012.



Sin embargo, a lo largo del proceso de incorporación venezolana al acuerdo hubo voces que expresaron dudas acerca de sus aportes al mismo:

Es un tipo de gobierno que de cierta forma trae otro comportamiento hacia el interior del MERCOSUR” porque mientras el presidente Inácio Lula da Silva logra una actuación "integradora" en su política externa, el presidente venezolano es más temperamental y cultiva un "nacionalismo exacerbado" y “Venezuela es una democracia en el sentido formal, pero tiene una forma de gobierno muy autoritaria” (Sonia de Camargo, PUC-Rio, BBC, 2009).

Si Venezuela ingresa al MERCOSUR, de cierta forma estamos corroborando sus problemas. ¿Y la rivalidad de Venezuela con Colombia, por ejemplo? ¿Cómo quedaría el bloque?... y ...“una elevada dosis de Chávez en el MERCOSUR podría aumentar la ideologización antiestadounidense”, además de incrementar “el grado de las proyecciones de Chávez, [que] tiene mucho más espacio para articularse” porque “ganaría un escenario mucho mejor que UNASUR y ALBA, que son expectativas, mientras que el MERCOSUR, pese a la crisis, realmente existe. (José A. Hage, Escuela de Negocios Trevisan, Sao Paulo, BBC, 2009)

Las razones de las dudas respecto a Venezuela se aprecian al analizar el discurso político venezolano donde destaca una visión diferente del regionalismo y la integración de la asumida por el grupo del Cono Sur. En *Fundamentos de la Nueva Integración del Sur* se señala que MERCOSUR defiende un modelo de democracia representativa liberal y Venezuela, un modelo de democracia participativa y protagónica. Además, se destaca la necesidad de sumar a Centroamérica y el Caribe “al proceso de integración llevado por... Brasil” [integración sudamericana] porque, para “tomar el control del proceso de integración latinoamericano y caribeño y hacerlo viable, Venezuela debe expandirlo a toda... América Latina y el Caribe [...]” (*Fundamentos*, 2007, págs. 29, 72, como se cito en, 2013), considerada “espacio vital venezolano”. Ese discurso mostraba que el núcleo duro de la integración regional para Venezuela no era MERCOSUR sino el ALBA.

Asimismo, el presidente Hugo Chávez objetó en 2006 la propuesta de integrar a Sudamérica uniendo sus bloques comerciales al decir que “[...] la CAN, con todo respeto, no sirve y el MERCOSUR tampoco [...] o lo reformateamos y hacemos uno

nuevo o también se acabará. No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la élite” (como se cito en Giacalone, 2013, p. ). Si en 2008 su discurso cambió y exaltó la creación de Unasur se debió al cambio de nombre (de Comunidad a Unión) y a su menor énfasis en aspectos comerciales. Esos rasgos le permitieron plantearla en términos del “bolivarianismo” para el cual “el problema de la dependencia es político, una lucha por un espacio geopolítico propio, por lo que abordar la integración como un problema economicista, sólo servirá a los intereses imperiales” (*Fundamentos*, 2007, p. 69, como se cito en Giacalone, 2013).

Ese discurso responde a la voluntad de mostrar a Unasur como resultado de la influencia venezolana y de presentar los objetivos del acuerdo como equivalentes a los del proyecto político venezolano (socialismo del siglo XXI). Así el vicescanciller venezolano para América Latina y el Caribe, Francisco Arias Cárdenas, decía en 2008:

[Unasur] ...no es un foro más; es el foro de los foros, es la integración que va caminando seguramente hacia una federación, hacia una confederación, que a lo que más podría parecerse es a la Comunidad Económica Europea” [...] ésta es la hora en que América del Sur levante la cara y hable con voz de pueblo unido frente al planeta (como se cito en Giacalone, 2013, p. 147).

El objetivo de un discurso de ese tipo es aumentar frente a seguidores nacionales y regionales la importancia del gobierno bolivariano y presentar su proyecto político como aceptado internacionalmente y en expansión permanente. Emplea una retórica discursiva que busca convencer a auditorios específicos e imponer ideas para que esos auditorios las repitan. Se busca exaltar el liderazgo venezolano y disminuir a acuerdos como CAN y MERCOSUR y a gobiernos con posiciones opuestas. No trata de convencer sino de formar y diseminar un mensaje político (Giacalone, 2013).

En el programa “Patria Grande” (Chávez, 2012, p. 35, como se cito en Giacalone, 2013), objetivos a alcanzar en ALBA eran reforzar sus elementos políticos, conformar su zona económica, y fortalecer el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), el Banco del ALBA y Petrocaribe, y para MERCOSUR solo se planteaba un acercamiento con ALBA mediante la adopción del SUCRE. La meta era desarrollar “[...] una... geopolítica internacional en la cual tome cuerpo el mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria... [con Venezuela] desempeñando un papel protagónico en la construcción de la unión latinoamericana y

caribeña”. Esa geopolítica se expresaba en ALBA, cuyo rol de vanguardia debía reforzarse, dejando claro que MERCOSUR no era el eje de su política regional.

En 2013, la realidad económica venezolana y global y la muerte del presidente llevaron a Venezuela a proponer la complementariedad económica entre ALBA y MERCOSUR para incluir a otros países y aumentar el comercio interregional. Esa propuesta continuaba un discurso que presentaba la propuesta brasileña de ‘un MERCOSUR ampliado’ a países sudamericanos como una superposición (o alianza) ALBA-MERCOSUR, porque al ingreso de Venezuela había seguido el de Bolivia y se anunciaba el de Ecuador, tres miembros de ALBA.

De todas formas, si hasta 2006 Venezuela se vinculaba a Colombia/CAN por razones económicas y desde entonces con Brasil/MERCOSUR por razones políticas, en ambas etapas reconoció que el petróleo era su principal elemento de cooptación y protegió sus intereses. En el Caribe y Centroamérica, Petrocaribe desplazó a competidores y promovió proyectos para procesar petróleo pesado venezolano y desarrollar logística propia (Benzi y Zapata, 2013). Eso le permitió crear clientelas políticas porque aún seguidores ideológicos, como Cuba y Nicaragua, recibieron recompensas o beneficios económicos de orden clientelar.

Las clientelas políticas regionales fueron fundamentales después de la muerte de Chávez, cuando el triunfo de la oposición política en las elecciones parlamentarias de 2015 profundizó la represión gubernamental y originó sanciones a Venezuela de la comunidad regional y global. La política exterior se orientó a defender la permanencia del gobierno en el poder y a mantener proyección regional proponiendo incorporar a países de Petrocaribe al Acuerdo de Complementación Económica entre Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, como base de una potencial zona de comercio ALBA-Petrocaribe-Comunidad del Caribe (CARICOM)-MERCOSUR. La escasa respuesta positiva de otros gobiernos indicó, sin embargo, que la política exterior venezolana había perdido la atracción que tuvo durante el auge petrolero.

Las repercusiones regionales de la crisis venezolana (conflicto gobierno-oposición política, situación económico-social, creciente autoritarismo de su régimen político) muestran la importancia de la polarización. La cumbre Unión Europea (UE)-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 2017 fue pospuesta por el aumento de las divergencias latinoamericanas sobre cómo interpretarla. Meses

después, miembros de la CELAC aprobaron la Declaración de Lima que considera que “Venezuela ya no es una democracia y son ilegítimos los actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente”, mientras otros declaraban su apoyo a la no injerencia externa en asuntos venezolanos (Birle, 2017, p. 12). Al poco tiempo, se paralizaba también la Unasur, incapaz de asumir una posición conjunta al respecto.

El rasgo más distintivo del discurso del gobierno venezolano en el siglo XXI es su oposición a cualquier forma de integración latinoamericana diferente de su concepción. Se manifiesta en una narrativa que interpreta la historia regional como determinada por la acción redentora de líderes venezolanos (Bolívar, Francisco de Miranda) y culmina necesariamente en Chávez como extensión de esos liderazgos. Ese discurso vincula el rol liberador de Venezuela al ideario cubano (Martí, Castro) apoyándose en recursos petroleros y carisma del presidente venezolano. Con su discurso, Venezuela exacerbó la baja institucionalidad de la integración suplantándola por la afinidad personal o político-ideológica entre líderes o gobiernos haciendo que, cuando esa afinidad desaparece o disminuye, la integración pierda importancia o sentido. La afinidad permite que Nicaragua sea parte de ALBA, aunque tenga tratados de libre comercio con Estados Unidos y la UE, porque esa institucionalidad quedaría eliminada por intereses comunes creados a partir de afinidad ideológica y cooperación petrolera. La identificación de Estados Unidos como el “enemigo” de una integración “a la venezolana” implica que cualquier desacuerdo con ese tipo de integración representa una intrusión del enemigo que obstaculiza la afinidad natural de la región.

El aspecto emocional más que la reflexión fue clave de persuasión (imagen de Bolívar, términos patria, humanidad, etc.). Como la lucha entre pueblo y oligarquía se presenta como enfrentamiento entre valores o lucha moral y ética entre el bien y el mal, el empleo discursivo de un esquema binario (bueno vs. malo) excluye y margina al oponente con un léxico descalificador y exalta una imagen positiva del yo/nosotros como buenos. Al legitimar su proyecto político, se lo presenta como parte esencial de la vida humana o derivación misma de su humanidad. Ese afán de convertir a una doctrina (el socialismo del siglo XXI) en valor universal sirve simultáneamente para legitimar la imagen de quien la encarna (Calderon, 2018).

Antes de analizar qué representó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR en la polarización regional, debe aclararse que la polarización se entiende como un fenómeno

relacional que se produce con la intención deliberada de obtener objetivos específicos. En ese proceso, la multiplicidad de diferencias en una sociedad se reduce a una sola dimensión, que la separa en dos grupos opuestos y enfrentados entre sí y produce dinámicas conflictivas similares en distintos contextos ideológicos (McCoy et al., 2018, p. 17). No se trata de la radicalización de opiniones políticas o de un aumento de la distancia entre ellas sino de “cristalizarlas” como un factor divisivo que mina la cohesión social y la estabilidad política (McCoy et al., 2018).

La polarización se diferencia de la politización cuyos efectos en la integración regional ya han sido estudiados (Dabene, 2012; Ribeiro Hoffman, 2015; Bianculli, 2020)<sup>4</sup>. En la politización, la discusión de temas o políticas públicas es racional y los temas son importantes, mientras en la polarización el tema es secundario frente a la tendencia a ver al grupo opuesto como enemigo y a convertirlo en estereotipo de lo que representa. No se trata de atacar el tema con argumentos sino de derrotar al enemigo, lo que hace que la polarización genere más polarización porque el alejamiento entre las partes entorpece el diálogo y la posibilidad de negociar posiciones (MacCoy et al., 2018, p. 22).

Si bien el fenómeno se inicia en el campo de lo político, afecta lo social y económico. En nuestro caso, sus efectos se observan en el campo de la integración regional donde algunos acuerdos, como la CAN, se fracturaron internamente cuando Bolivia y Ecuador ingresaron a ALBA y Colombia y Perú se asociaron a la AP y otros, como MERCOSUR, enfrentan divisiones fuertes entre sus gobiernos. Estas últimas paralizan o impiden la toma de decisiones necesarias y hasta urgentes como las relativas a esfuerzos de convergencia regional para enfrentar el complejo contexto post-COVID.

Es conocida la vinculación de la polarización con el populismo y su relación con el discurso político. Laclau (2005, p. 11) define al populismo como “un modelo de construir lo político” desde el antagonismo, cuando hay “*déficit de las mediaciones (ausencia de un sistema de partidos plural y competitivo o una cultura cívica robusta)*” que causa malestar (como se cito en Retamozo, 2017, p. 165). Concebirlo como una lógica política permite asociarlo a distintos contenidos ideológicos y distintos resultados (Retamozo, 2017, p. 174). Sobre el discurso, Lozada (2014) observa que el favoritismo por una

---

<sup>4</sup> La politización es un rasgo general del regionalismo porque todo proyecto regional tiene un contenido político, lo que no obstaculiza que gobiernos con objetivos no necesariamente idénticos participen en él.

posición política y el grupo que la sustenta no induce automáticamente el odio o la deshumanización del otro. Eso lo logra el discurso cuando el oponente deja de ser mencionado como “uds” para pasar a ser “ellos”, con lo cual se lo excluye y aliena para presentar al propio grupo como moralmente superior.

Un estudio de los llamados populistas “bolivarianos” observa que esos gobiernos han incorporado un concepto de integración regional que se mezcla con mayor injerencia política en otras naciones (Burrier, 2019, p. 174). Pero como ese estudio no incluye a Venezuela, su conclusión acerca de que hasta ahora la retórica populista no ha aumentado el conflicto en América Latina no es aplicable al caso venezolano. Al contrario, Wajner (2019, págs. 211, 215) atribuye a Venezuela un populismo que a diferencia de los anteriores no es pragmático e invierte grandes recursos para extender su liderazgo apoyando a gobiernos amigos, socavando a los considerados enemigos y cooptando a académicos. De esa manera, existe un esfuerzo deliberado del gobierno venezolano por legitimar su proyecto político bajo el slogan de construir una “patria grande” o “nuestra América”.

Además de la relación entre polarización y populismo, la literatura explora el vínculo entre polarización y globalización. Acerca de él, Schlegel (2019) opina que la tendencia a pertenecer o refugiarse en un grupo con arraigo fuerte (nación, grupo político, étnico o tribu) no es consecuencia de la globalización sino de quienes explotan la necesidad de pertenencia en un mundo incierto donde las nuevas tecnologías de la información facilitan la circulación de slogans simplistas. La sensación de amenaza generada por la incertidumbre es alimentada por el bombardeo de mensajes cortos y rápidos que no necesitan ser sustanciados. Otra explicación considera a la polarización derivación natural de la lucha de clases por recursos escasos, por lo cual el populismo latinoamericano se activaría en épocas de declinación económica y disminuiría en épocas de auge. Venezuela no sigue esa regla porque se comporta como petroestado y aumenta su discurso polarizador en la etapa de auge económico (véase Mallen y García-Guadilla, 2018).

Resumiendo, la polarización no es consecuencia natural de la politización o radicalización de posiciones políticas, ni de la globalización o la lucha de clases, sino que tiene dos vectores de difusión importantes en el populismo (de cualquier perspectiva ideológica) y su discurso. Las interpretaciones que reconocen el rol del populismo y el

discurso en la polarización política llevan a concluir que, si la polarización es inducida por acción humana, puede resolverse o limitarse mediante acciones del mismo tipo (Nivola, 2005). En tanto populismo y discurso político son parte de la agencia de actores políticos. Se discute a continuación la responsabilidad de esos actores en generar, disminuir o manejar el conflicto entre naciones y acuerdos regionales.

En la literatura de Relaciones Internacionales, los efectos globales y regionales del populismo no han atraído mucha atención, excepto en análisis de política exterior donde se estudia el comportamiento de líderes populistas y sus efectos sobre cooperación y conflicto (Stengel, MacDonald, Nabers, 2019). Pero la literatura asigna responsabilidad a los Estados naciones de declarar guerras, contraer deudas, firmar tratados, etc., responsabilidad que se distribuye entre seres humanos según los roles o posiciones que ocupan en ese momento en el gobierno de esas naciones. Fleming (2014, págs. 5, 71) lo sintetiza en la imagen del Estado-nación como un automotor involucrado en un accidente vial donde la responsabilidad no puede achacársele a él, salvo excepciones, sino a quien lo maneja. Así, la responsabilidad de fomentar el conflicto regional para alcanzar objetivos políticos, como mantenerse en el poder o generar apoyos externos para legitimarse, recae en forma directa en gobiernos y líderes políticos.

Asimismo, Merke, Reynoso y Schenoni (2020) plantean que el factor clave que determina cambios de política exterior en un país latinoamericano es el cambio en la posición ideológica de su presidente. Si se extiende ese concepto a la integración regional, se puede argumentar que para que ella cambie es necesario que también lo haga la posición ideológica de sus presidentes. Estas notas complementan ese planteamiento agregando que la ecuación *cambio posición ideológica del presidente = cambio de política exterior* es crucial cuando existe un contexto de polarización en el que algunos actores implantan discursos que limitan las opciones políticas. En esa visión, la ideología no es el factor determinante, sino la manera en que se la utiliza discursivamente para dividir a la sociedad y desestabilizar a instituciones que no comparten la visión de quien busca usar la polarización en su beneficio.

Si Venezuela logró sembrar la polarización como estilo no solo discursivo sino de comportamiento gubernamental fue a partir de una política regional construida sobre la dicotomía “amigo-enemigo”, que exacerbó enfrentamientos y dio soluciones parciales a complejos problemas comunes (pobreza, exclusión, etc.), debilitando su alcance.

Russell (2006, p. 11) lo llamó “el efecto divisivo” del proyecto venezolano -- una fuerza centrífuga que afecta la integración regional desde adentro y se observa en la CAN (Bressan y Luciano, 2014) --. Venezuela confirmó las expectativas acerca de que su ingreso al MERCOSUR no serviría para que el grupo “exportara” democracia y estabilidad a ese país sino para que su gobierno “importara” inestabilidad y conflicto político a la región al suministrarle una plataforma más fuerte y aceptada que el ALBA. En otras palabras, al ingresar al MERCOSUR el gobierno venezolano, que buscaba legitimar su proyecto político con discurso y petróleo, logró asociar su imagen a la de un grupo regional relativamente exitoso.

En resumen, hasta 2013 la política exterior venezolana concentró su talante polarizador en la región y el petróleo y su participación en MERCOSUR (y en Unasur) fueron instrumentales en esa política. A pesar de que su influencia disminuyó cuando cayeron los precios del petróleo, la conflictividad regional que promovió mantiene la polarización y debilita a la integración regional.

Aunque Venezuela no pudo imponer los principios de su regionalismo en MERCOSUR, el componente ideológico de su política exterior y los rasgos personales del presidente venezolano (hasta 2012) exacerbaban características como escasa institucionalización, baja participación efectiva de actores sociales distintos a los gubernamentales y abandono de objetivos económicos (Adins, 2013), además de dividir a la CAN. La crisis venezolana posterior tuvo otras consecuencias negativas porque debilitó a Unasur y CELAC, que no pudieron enfrentar el derrame regional de la crisis (Giacalone, 2019) y subordinó el regionalismo a las coyunturas electorales de sus miembros (Adins, 2013). En este último aspecto, influye en forma directa el ingreso de Venezuela al MERCOSUR porque le dio una plataforma de proyección más amplia a su discurso polarizador. No siempre hubo consenso o convergencia entre miembros de los acuerdos regionales latinoamericanos, pero en la primera década del siglo XXI el conflicto se convirtió en polarización y se cristalizó en el regionalismo, dejando una impronta negativa que obstaculiza esfuerzos de cooperación necesarios y urgentes.



## **Bibliografía**

Adins Vanbiervliet, S. (2013). El proyecto regional Bolivariano y las consecuencias de la muerte de Hugo Chávez para América Latina. *Agenda Internacional*, 20(31), 9-30.  
<https://dialnet.unirioja.es/revista/25893/V/20>

BBC. (2009, 17 de diciembre). ¿Cómo cambia el Mercosur con Venezuela?  
[https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/12/091216\\_0137\\_mercosur\\_ven\\_brasil\\_jaw](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/12/091216_0137_mercosur_ven_brasil_jaw).

Bianculli, A. (2020,). Politicization and regional integration in Latin America: Implications for EU-MERCOSUR negotiations? *Politics and Governance*, 8(1), 254-265.  
<https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/2598>

Birle, P. (2017). El triángulo atlántico en tiempos de Trump. En A Servin, L. Martínez Alfonso, H. Ramanzani Junior, y A. Servin Pont (Coords), *América Latina y el Caribe: una compleja transición Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* (14), 9-32. <http://www.cries.org/?p=4373>

Bressan, R. N. y Luciano, B. T. (2014, 27-31 de octubre). *A Comunidade Andina no século XXI: Entre Bolivarianos e a Aliança do Pacífico* [Paper presentation]. 38° Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Brasil.  
<https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt24-1/9045-a-comunidade-andina-no-seculo-xxi-entre-bolivarianos-e-a-alianca-do-pacifico/file>

Burrier, G. A. (2019). Populists and Foreign Policy: Evidence from Latin America. In F. Stengel, D. MacDonald, y D. Nabers (Eds.), *Populism and World Politics* (pp. 165-193). Palgrave Macmillan.

Calderón, L. (2018). Estrategias aplicadas en discursos políticos del socialismo del siglo XXI. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, (5), 112-130.  
<https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/issue/view/6>

Dabène, O. (2012). Consistency and resilience through cycles of repoliticization. In P. Ruggirozzi, y D. Tussie (Eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (pp. 41-64). Springer.

Fleming, S. (2014, 23 de junio.). *The locus of responsibility in international relations: A theory of state responsibility* [Unpublished master's thesis]. University of Calgary.  
<https://prism.ucalgary.ca/handle/11023/1582?show=full>

Giacalone, R. (2013). Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), 131-166.  
<https://revistas.uosario.edu.co/index.php/desafios/issue/view/227>

Giacalone, R. (2018). Latin American regionalism in the XXI century: An ongoing interactive game of resistance and cooperation. *Mural Internacional*, 9(1), 21-38. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/issue/view/1971>

Giacalone, R. (2019). De la cooperación al conflicto: el rol de la toma de decisiones en la integración regional latinoamericana (2000-2018). En M. G. Ramos Barrera (Ed.), *Integración regional: Retos, obstáculos y nuevos paradigmas* (pp. 42-77). Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Lo Brutto, G. y Vázquez Salazar, C. (2015). The Strategic Integration of Latin America. *Latin American Perspectives*, 42(4), 61-72. <https://journals.sagepub.com/toc/lap/42/4>

Lozada Santelis, M. (2014). *Us or them? Social representations and imaginaries of the other in Venezuela* [Papers on Social Representations]. Universidad Central de Venezuela. <http://saber.ucv.ve/handle/123456789/13623>

Mallen, A. L., y Garcia-Guadilla, M. P. (2018). Polarization and Democracy in Venezuela. In *Venezuela's Polarized Politics: The Paradox of Direct Democracy in Venezuela* (pp 1-24). Lynne Rienner. <https://www.rienner.com/uploads/59a85c506a498.pdf>

McCoy, J., Rahman, T., y Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42. <https://journals.sagepub.com/toc/abs/62/1>

Merke, F., Reynoso, D., y Schenoni, L. (2020). Foreign policy change in Latin America: Exploring a middle-range concept. *Latin American Research Review*, 55(3), 413-429. <https://doi.org/10.25222/larr.380>

Nivola, P. S. (2005, 1 de enero). Thinking about political polarization. *Brookings Policy Brief*, (139), 1-8. <https://www.brookings.edu/research/thinking-about-political-polarization/>

Retamozo, M. (2017). La teoría del populismo de Ernesto Laclau. *Estudios Políticos*, (41), 157-184. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.02.002>

Ribeiro Hoffmann, A. (2015). Politicization and Legitimacy in MERCOSUR. In A. Hurrelmann, & S. Schneider (Eds.), *The legitimacy of regional integration in Europe and the Americas*. Palgrave Macmillan (pp. 57-72). [https://doi.org/10.1057/9781137457004\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137457004_4)

Russell, R. (2006, Junio). ¿Hacia dónde va el Mercosur? *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente*, 2(10), 18-38.

Schlegel L. (2019, 26 de noviembre). *El tribalismo premoderno en un mundo postmoderno*. European Eye on Radicalization. <https://eeradicalization.com/es/el-tribalismo-premoderno-en-un-mundo-postmoderno-como-los-impulsos-tribales-pueden-llevar-a-opiniones-radicalizadas/>

Wajner, D. F. (2019). Making (Latin) America Great Again: Lessons from Populist Foreign Policies in the Americas. In F. Stengel, D. MacDonald, & D. Nabers (Eds.), *Populism and World Politics* (pp. 195-225). Palgrave Macmillan.

## **MERCOSUR: CONSTRUCCIÓN, FISURAS Y APUNTALAMIENTOS DEL IMAGINARIO COLECTIVO**

**Marcelo Halperin\***

1. Quizás llegó la hora de preguntarse por qué la perspectiva de una renegociación de los compromisos adquiridos a título de MERCOSUR continúa despertando tanto escozor en los gobiernos, los centros académicos, el empresariado y el periodismo. Las líneas que siguen tienen el propósito de contribuir a develar esta inquietud generalizada, que parece responder a una representación social firmemente arraigada en la opinión pública.
2. Para desentrañar este imaginario colectivo, el análisis del MERCOSUR considerado como formato y proceso de integración económica no debería prestar demasiada atención al profuso anecdotario de intencionalidades políticas de los gobiernos y los consecuentes programas de acción que se fueron desplegando, generalmente incumplidos. En cambio, parece más fructífero examinar al MERCOSUR a la luz de las determinaciones o condicionamientos decisivos que lo han marcado desde las instancias fundacionales y durante todo el itinerario de su maduración<sup>5</sup>.
3. En el sentido señalado, para tomar nota sobre las fuentes que fijan los términos y luego convalidan los procesos de integración en América Latina, convendría observar el panorama desde una década precedente a las ostentosas ceremonias de instauración del MERCOSUR. El indicador más llamativo de aquella época fue la crisis de la ALALC, una desvaída zona de libre comercio que finalmente había

---

\* *Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Docente, Investigador y Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Consultor de múltiples organismos nacionales e internacionales.*

<sup>5</sup> Para un mayor desarrollo de las apreciaciones del autor acerca de la evolución del MERCOSUR, véanse: MERCOSUR: algunos indicadores de inviabilidad (2005) *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (12), y Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR (2016) *Informe Integrar*, (96).

sucumbido ante los apremios comerciales a los que se veían sometidos los países latinoamericanos. Revisando los argumentos empleados en esa época para justificar la necesidad del cambio de rumbo, queda en evidencia el peso adquirido por los condicionamientos internacionales. Numerosos protagonistas y observadores del comercio intrarregional coincidieron entonces en reclamar mayor “flexibilidad” con respecto a los compromisos, “multiplicidad” en las formas de concertación y “gradualidad” o aproximaciones sucesivas para la profundización de los vínculos a ser contraídos<sup>6</sup>. Estos requerimientos no eran caprichosos, sino que respondían a la necesidad de los países en desarrollo (PED) para reinsertar sus economías en un mundo ya muy diferente al que había dado justificación a los formatos o esquemas típicos de integración previstos por el GATT 1947.

Las advertencias y propuestas para reformular la ALALC ocurrieron mientras en la órbita multilateral del GATT se diseñaba un mecanismo atípico destinado a contener y orientar a los países en desarrollo (PED) bajo una nueva modalidad (zonas o áreas de preferencias). Como resultado de esta iniciativa se dictó la “Cláusula de Habilitación” en las postrimerías de la Ronda Tokio<sup>7</sup>. Y precisamente la transformación de ALALC en ALADI tuvo este sello de convalidación multilateral.

4. Los condicionamientos que habían impulsado la creación de la ALADI a través del Tratado de Montevideo 1980 se fueron haciendo más agudos y acuciantes, impulsando en el cono sur y bajo los mismos parámetros, el diseño de un formato de integración económica que se asoció con el resurgimiento de las democracias brasileña y argentina. Fue el llamado “Programa de Integración y Cooperación

---

<sup>6</sup> En junio de 2011 la Secretaría General de ALADI publicó el documento “Cincuenta años del Proceso de Integración Latinoamericana 1960-2010”. En uno de sus artículos, escrito por Vicente Garnelo (“El Debate sobre el Modelo de Integración de la ALADI y su Evolución”), se recogen los aportes realizados por destacados analistas cuando a fines de la década del setenta debió encararse la transformación de ALALC. Lucen (entre otros) los nombres de Manuel Orrego Vicuña, Delfín Duarte Centurión, Mario Vacchino, Félix Peña, Felipe Salazar Santos, Carlos García Martínez y de dos admirados maestros de quien escribe estas líneas: Raymundo Barros Charlín y Alberto Zelada Castedo.

<sup>7</sup> Véase, del autor: La Ronda de Tokio y los países en desarrollo: la cláusula de habilitación (1980) *Integración Latinoamericana*, INTAL-BID, abril-mayo 1980, página 65 y ss.

Económica entre Argentina y Brasil” (PICAB o PICE, según las siglas propuestas por distintos autores)<sup>8</sup>.

5. Más allá de las expectativas y las primeras frustraciones, la rápida multiplicación de protocolos o acuerdos sectoriales en el PICAB no hacía prever el giro intempestivo que tuvo lugar cuando los gobiernos de ambos países expusieron un abrupto cambio de perspectiva<sup>9</sup>. Se gestó de pronto una épica de la integración, inicialmente

---

<sup>8</sup> En la Declaración de Iguazú, dada el 30 de noviembre de 1985, los Presidentes Alfonsín y Sarney decidieron la creación de una Comisión Mixta de alto nivel para examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica. A tal efecto solicitaron a dicha Comisión un informe con prioridades para lograr una rápida profundización de los vínculos de cooperación e integración económica *“especialmente en lo referido a las áreas de complementación industrial, energía, transporte y comunicaciones, desarrollo científico-técnico, comercio bilateral y con terceros mercados”* (Declaración citada, numerales 19 y 20). Las propuestas elaboradas por las autoridades de ambos países dieron lugar al Acta de Buenos Aires o “Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” que suscribieron los mismos Presidentes el 29 de julio de 1986. Al establecer este Programa, los primeros mandatarios definieron sus principios de elaboración y ejecución, destacándose: la gradualidad; la flexibilidad; la inclusión en cada etapa de un conjunto reducido de proyectos integrados; el equilibrio (*“...en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración intra-sectorial...”*); y propiciar *“la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países...”* Para la primera etapa del Programa fueron suscritos veinticuatro protocolos relativos a: bienes de capital; trigo; complementación de abastecimiento alimentario; expansión del comercio; empresas binacionales; asuntos financieros; fondo de inversiones; energía; biotecnología; estudios económicos; información inmediata y asistencia recíproca en casos de acciones nucleares y emergencias radiológicas; cooperación aeronáutica; siderurgia; transporte terrestre; transporte marítimo; comunicaciones; cooperación nuclear; cultural; administración pública; moneda; industria automotriz; industria de la alimentación; regional fronterizo; y planeamiento económico y social.

<sup>9</sup> Véase, del autor: (1991) Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil, *Revista del Derecho Industrial*, (38).

bilateral<sup>10</sup> y que luego culminó con la creación del MERCOSUR<sup>11</sup>. Este curioso salto de perspectiva para encarar los compromisos sub-regionales invita, una vez más, a repasar los términos contextuales de entonces.

6. Así, ¿cuáles fueron los “nuevos” condicionamientos que desautorizaron el incipiente proyecto de integración argentino-brasileño para dar lugar a los rimbombantes Tratados, empezando por el Tratado bilateral entre Argentina y Brasil y siguiendo por el Tratado de Asunción? Aquí habría que reparar en una paradoja: la ostentosa proclamación del MERCOSUR se asentó sobre un programa lineal o a la vieja usanza de las zonas de libre comercio. En efecto: el nomenclador arancelario fue cubierto con un programa de desgravación indiferenciado (al compromiso de apertura comercial irrestricta se le asignaron proyecciones virtuosas sobre las economías de los cuatro países), sin tratamientos diferenciales y casi sin excepciones. ¿Fue una regresión injustificada e ingenua con respecto a las experiencias aquilatadas en la ALADI y el PICAB? ¿O habían surgido nuevas y también acuciantes imposiciones externas?
7. No hacen falta demasiadas indagaciones para encontrar una coincidencia de objetivos: consumir en el plano comercial la hegemonía geopolítica de Brasil en el cono sur y obtener, a través de la estructura del Tratado de Asunción, una imprescindible homogeneidad para el acceso a los mercados internos de los cuatro países, que concurrirían a una internacionalización de más amplio alcance regional:

---

<sup>10</sup> El “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” fue suscrito el 29 de noviembre de 1988. Su estructura fue replicada por el Tratado de Asunción. Pero éste último no lo absorbió –como se hubiera esperado- sino que aquél siguió vigente marcando una de las inconsistencias originarias del MERCOSUR. Fue registrado en ALADI como AAP.CE 14 y si bien en la práctica quedó circunscripto a las negociaciones bilaterales en materia automotriz, nada hubiera impedido que BRASIL y ARGENTINA lo utilizaran con objetivos más amplios, desnaturalizando al mismo MERCOSUR.

<sup>11</sup> El “Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay” se firmó en Asunción el 26 de marzo de 1991. Estableció una zona de libre comercio y a la vez programó una unión aduanera previendo su principio de ejecución efectiva a partir del primero de enero de 1995. Entretanto, la zona de libre comercio se perfeccionó de acuerdo al Programa de Liberación Comercial contenido en el Anexo I del Tratado, que fijó rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas. Paralelamente se convino la eliminación de todas las restricciones no arancelarias al 31 de diciembre de 1994.

el “libre comercio” desde Alaska a Tierra del Fuego, según la proclama del Presidente Bush padre en 1990. En otros términos: no cabe sino concebir al MERCOSUR como un formato sub-regional que debía resultar funcional al proyecto hemisférico. Frente a esta perturbadora percepción para el imaginario colectivo, la respuesta política y académica en los países involucrados no pudo demorarse: **el MERCOSUR fue prontamente idealizado asignándole un papel opuesto al de su funcionalidad neocolonial, es decir, concibiéndolo como una virtuosa resistencia sub-regional frente al imperativo panamericano.**

8. Cumplido el período de transición que había previsto el Tratado de Asunción, llegó en 1994 la hora de las definiciones. ¿Qué sentido habría que atribuirle a la propuesta brasileña para formalizar efectivamente la “unión aduanera” prevista por el Tratado de Asunción? Otra vez convendría mirar hacia el norte. Ya se bosquejaba el Área de Libre Comercio de las Américas, que terminó de tallarse cuando en la Primera Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, los Presidentes suscribieron aquel recordado Plan de Acción dentro de cuyo segundo apartado (“*La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio*”) figura este anuncio de tratativas con pretensiones históricas: “*hoy lanzamos el Área de Libre Comercio de las Américas*”. Entonces, el MERCOSUR devenido en “unión aduanera” constituyó una vuelta de tuerca en el mismo sentido. Cuando se formalizara el ALCA, debía suponerse que el MERCOSUR se licuaría en su seno, pero preservado como barrera extra-regional y de ese modo asegurando la cautividad de los mercados internos para los negocios hemisféricos.
9. Encendido el faro de la unión aduanera y habiéndose adoptado los recaudos para un segundo período de transición a través del Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones del Consejo del Mercado Común<sup>12</sup>, prontamente se hizo notoria su falta

---

<sup>12</sup> El Consejo del Mercado Común (CMC), órgano de conducción del esquema, había establecido mediante la Decisión CMC 1/92 un mecanismo de negociación destinado a la armonización de las políticas nacionales con vistas al fortalecimiento progresivo del esquema. Este mecanismo, denominado “Cronograma de Las Leñas” dio lugar a tratativas que se extendieron durante todo el período de transición contemplado por el Tratado de Asunción. Al cumplirse el plazo, a finales de 1994, los Estados Partes asumieron que no se habían podido completar las metas prefijadas. En este entendido se suscribió el “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR –Protocolo de Ouro Preto-” el 17 de diciembre de 1994. A partir de



de sustento. Las falencias empezaron por la despreocupación para fijar la distribución de las rentas aduaneras comunes, y enseguida quedó en evidencia el desinterés en abordar la armonización de políticas macroeconómicas. Como es sabido, la viabilidad de una unión aduanera depende de la reducción de ineficiencias y disparidades estructurales preexistentes entre los Estados Partes. Siendo indispensable una cierta nivelación del campo de juego, los Estados de mayor desarrollo relativo del esquema deben tomar el papel de “locomotoras” para cargar con los costos de dicha nivelación. Tratándose de los países del MERCOSUR, esta exigencia se potenció por la notoria disparidad en el volumen y potencial económico entre los países que se habían involucrado. Sin embargo, Brasil nunca tomó la iniciativa y, por el contrario, en todo momento se mostró reticente para cumplir aquel papel locomotriz, esto es, conducir el proceso asumiendo costos diferenciales.

10. En este marco no debería extrañar que todos los Estados Parte coincidieran tácitamente para ir degradando sus compromisos acumulando excepciones, evadiendo el debate para fijar obligaciones aptas para progresar tanto en la política comercial externa común como en el comercio subregional, y por último incumpliendo la normativa supuestamente consensuada. Entretanto, los gobiernos y las academias persistieron y aún persisten en el ensueño de conservar la “unión aduanera imperfecta” como una carcasa reluciente.

Otra vez cabe preguntarse por los motivos que impiden la construcción del mercado común tantas veces reivindicado. En especial, a medida que aumentan las presiones externas y teniendo en cuenta la dimensión y el peso negociador que tendría el MERCOSUR en tanto presunto “bloque” de países, ¿cómo justificar semejante inercia? ¿O ya no es verosímil que una convergencia de política comercial entre PED pueda resultar beneficiosa para cada uno de dichos países con motivo de sus relaciones económicas con el resto del mundo? En tal caso, el conocido y ancestral

---

entonces corrió una segunda etapa denominada “de consolidación de la unión aduanera”. Durante su transcurso, en lugar de requerirse el cumplimiento lineal y progresivo de metas intermedias, como había ocurrido bajo el modelo impreso por el Cronograma de Las Leñas, las negociaciones se desarrollaron sobre la base de objetivos programáticos, esencialmente fijados por el denominado “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”. Dichos lineamientos fueron formalmente fijados por la Decisión CMC 9/95.

apoteagma “la unión hace la fuerza” debería ser considerado sólo como impulsor de un imaginario colectivo sin asidero.

Lo cierto es que acosados por la economía global los gobiernos de los países del MERCOSUR no pueden sino hacerse cargo de los efectos adversos que pesan sobre poblaciones cada vez más vastas y vulnerables. Pero las políticas nacionales unilaterales son inoperantes y muchas veces contraproducentes. Resuenan los llamados a persistir en la integración económica, pero ¿bajo qué modalidades y recaudos? En un documento con propuestas para “la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”, el gobierno uruguayo expresó en el año 2007:

Una unión aduanera como instrumento de integración efectivo no es factible cuando algunos socios, como Uruguay, la perciben como un proceso de regionalismo abierto, y otros la entienden como un ámbito para implementar la sustitución de importaciones y el comercio administrado a escala regional. Estamos pues en presencia de intereses, todos ellos legítimos, que además de diferentes son contradictorios, y hacen inviable la configuración vigente<sup>13</sup>.

11. Prestando atención a las advertencias precedentes, convendría levantar el telón y descubrir el escenario en el que operan las determinaciones o al menos los decisivos condicionamientos del sistema económico internacional y que finalmente ponen en evidencia el extravío del imaginario sobre el MERCOSUR. En tal sentido, un instructivo documento del BID acerca del panorama productivo mundial incluye el subtítulo:

**“La desintegración de la producción y la integración de los mercados: los acuerdos de integración profunda en funcionamiento”<sup>14</sup> (Blyde, 2004, p. 58).**

Aquí se resume una interconexión de tres términos. Pero ¿cómo se explica semejante interrelación?

---

<sup>13</sup> Presentación que da cumplimiento a lo previsto en la Decisión CMC 34/06 y titulado “Medidas para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR. Propuestas del Uruguay”. El documento está catalogado como: MERCOSUR/V CMC EXT./DI Número 03/07.

<sup>14</sup> Blyde, J. S. (2014). (Coord.). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor. Informe Especial sobre Integración y Comercio*. BID.

Este autor sugiere reparar en el frenético proceso de acumulación y reproducción del capital que cabalga sobre incesantes oleadas de innovaciones tecnológicas para realimentar, precisamente, la concentración de los medios de producción y la expansión de los mercados. Es sabido que estas últimas características fueron examinadas en el seno de la teoría marxista del excedente, pero lo novedoso es el ritmo desbocado del desarrollo tecnológico. En esta carrera frenética se impone una gimnasia de competencia feroz y una de cuyas manifestaciones es la precarización de las mismas corporaciones transnacionales que ven permanentemente comprometidas sus posiciones dominantes. Así, las corporaciones transnacionales sólo perseveran y aún subsisten cuando logran el máximo excedente posible en los intervalos cada vez más cortos entre una y otra ola de sustituciones tecnológicas. Ello explica la fragmentación de los procesos productivos a escala internacional conformando cadenas globales de valor (*“desintegración de la producción”*) y cuyos eslabones están supeditados constantemente a dichas sustituciones tecnológicas. Se incrementa el comercio internacional de bienes y servicios intermedios, en tanto la internacionalización de los mercados internos viabiliza esa fragmentación productiva y simultáneamente universaliza los hábitos de consumo (*“integración de los mercados”*).

A los PED se les presenta un panorama desolador, dado que por sus propias vulnerabilidades en la producción y en el consumo están inhabilitados para sostener su actividad económica y luego su cohesión social en el escenario de un frenético ritmo de sustituciones tecnológicas. De ahí que dichos países deban recurrir a los tratados de libre comercio de última generación (TLC) o *“acuerdos de integración profunda”*<sup>15</sup> para regular esa inevitable integración en los mercados acordando con

---

<sup>15</sup> En América Latina el 28 de abril de 2011 la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico asignó ese carácter de “profundidad” a un formato de integración que sin embargo difería de una unión aduanera e incluso de una zona de libre comercio a la usanza tradicional. Y en el mismo año, el Informe de la OMC sobre el Comercio Mundial subtítuloado *“La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia”* utiliza reiteradamente la misma calificación para los allí denominados “Acuerdos Comerciales Preferenciales” (ACR). La denominación era ostensiblemente genérica, si bien el mismo Informe advertía que en su abrumadora mayoría los ACR no consistían en uniones aduaneras. En esa instancia la OMC denostó a dichos ACR señalando su propensión al desvío del comercio y al trato discriminatorio y por lo tanto exponiendo la necesidad de una mayor “coherencia” para su encuadramiento con las disciplinas multilaterales. Estas transposiciones de términos indicarían que a comienzos de

otros PED pero en especial con países de mayor desarrollo relativo. Acerca de la materia negociada en los TLC, debe advertirse la previsión para disponer de márgenes de maniobra frente a sustituciones intempestivas no sólo de bienes finales sino de equipos, dispositivos, materias primas e insumos (“nuevas tecnologías”; “nuevos materiales”). Estas sustituciones o interrupciones vienen acompañadas de requisitos de legitimación aplicados por las sociedades centrales (disposiciones tanto gubernamentales como no gubernamentales) bajo la forma de estándares de inocuidad, calidad, seguridad, protección ambiental y de la biodiversidad que agregan nuevos condicionamientos a la oferta exportable. Ante semejantes desafíos, los TLC suelen incorporar regulaciones que si son aprovechadas por los PED pueden contribuir a encauzar la oferta exportable incluida como materia negociada y a la vez preservar actividades y producciones sensibles, a través de excepciones y reservas de mercado. Para ello se requiere simultáneamente de minuciosidad en la individualización de la materia negociada y de versatilidad para convenir las adaptaciones necesarias durante la vigencia de cada uno de los Tratados. Y cabe presumir que los beneficios aumentan a medida que el entramado de TLC se va extendiendo y espesando por la convergencia o entrecruzamiento de compromisos adquiridos frente a distintas contra-Partes. Así, al sumar concesiones semejantes, tanto las otorgadas como las obtenidas en diversos TLC, los PED pueden ganar competitividad ampliando el volumen del comercio negociado. En segundo lugar, diferentes concesiones negociadas en distintos TLC pueden acoplarse vinculando las otorgadas a unas contra-Partes (por ejemplo, para capturar las materias primas o insumos más convenientes y en las mejores condiciones posibles) con las concesiones sobre productos o servicios finales obtenidas de otras contra-Partes (por ejemplo, para ganar mercados con bienes o servicios finales elaborados con materias primas o insumos novedosos adquiridos mediante las concesiones otorgadas en aquellos otros TLC). Asimismo, a medida que se van sucediendo las negociaciones, re-negociaciones y la gestión de diferentes TLC, los PED pueden ir adecuando sus estrategias de acoplamiento de concesiones a las innovaciones tecnológicas valiéndose de la posibilidad de renegociar los requisitos específicos de origen y de

---

la segunda década del siglo XXI ni el ordenamiento multilateral ni los formatos tradicionales de integración económica estaban cumpliendo las funciones esperadas.

ese modo incorporar nuevos materiales a los procesos productivos. Por lo demás y con el mismo fin de preservar el acceso a mercados obtenidos merced a las concesiones negociadas, los PED pueden concertar y luego hacer valer cláusulas compensatorias destinadas a equiparar las mayores o mejores concesiones sobre la misma materia negociada que la contra-Parte pudiera otorgar a terceros países.

12. Sin embargo, los países latinoamericanos están lejos de haber adquirido las destrezas necesarias para valerse de los márgenes de maniobra que proporciona una buena negociación y una buena gestión de los TLC. Los países asociados bajo la ALIANZA DEL PACÍFICO han emprendido este camino individualmente pero todavía no alcanzaron la suficiente madurez para expresar todas las posibilidades del instrumento. En cambio, los países del MERCOSUR, bajo el liderazgo de BRASIL y ARGENTINA, todavía demuestran reticencia para negociar TLC con países de mayor desarrollo relativo. Su principal argumento consiste en la obligación de abordar tales compromisos de manera consensuada<sup>16</sup>. Y alcanzar ese consenso resulta muy dificultoso al no haberse alineado sus políticas macroeconómicas<sup>17</sup>. Pero dicha reticencia va siendo disipada, en la práctica, frente a la necesidad de negociar el ordenamiento de los flujos comerciales con terceros países extra-regionales pero que no sean percibidos como amenazas para las distintas economías del MERCOSUR<sup>18</sup>. **Y con respecto a otros países latinoamericanos, a la hora de profundizar la integración más allá de los programas de desgravación arancelaria, el MERCOSUR sorprendentemente tiende a quedar de lado<sup>19</sup>.**

---

<sup>16</sup> La obligación surge del artículo 1 de la Decisión CMC 32/00, que suele repetirse como un rezo: *“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extra-zonales en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”*.

<sup>17</sup> Según se apuntó más arriba, la armonización de políticas macroeconómicas no fue abordada en el MERCOSUR debido, precisamente, a la incompatibilidad de las uniones aduaneras entre PED con los condicionamientos de la economía global.

<sup>18</sup> Tales los casos de tratados de libre comercio vigentes con EGIPTO e ISRAEL y el Acuerdo de Comercio Preferencial con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Las negociaciones con AELC- EFTA están formalmente concluidas pero pendiente de ratificación en tanto languidecen tratativas con COREA, CANADÁ y SINGAPUR.

<sup>19</sup> Inicialmente los países del MERCOSUR negociaron en conjunto los textos normativos, pero llevando al plano bilateral las desgravaciones arancelarias. El primero de dichos acuerdos fue el AAP.CE 35 CHILE-MERCOSUR: lo siguieron más tarde el AAP.CE 36 con BOLIVIA, el AAP.CE 58 PERÚ-MERCOSUR y el AAP. CE 59 del MERCOSUR con ECUADOR, COLOMBIA y

Con respecto a las relaciones *intra*-MERCOSUR, más allá del pecado de origen en la admisibilidad de un vínculo bilateral no extensivo entre Argentina y Brasil,<sup>20</sup> durante los últimos años el bilateralismo se va colando también en el caso de las relaciones entre Brasil y Uruguay<sup>21</sup>.

---

VENEZUELA. Pero hubo un caso emblemático: el de los países del MERCOSUR frente a MÉXICO, porque aquí las negociaciones bilaterales ya no estuvieron localizadas en anexos, apéndices y protocolos adicionales de acuerdos plurilaterales suscritos por los países del MERCOSUR en conjunto, sino que directamente fueron objeto de distintos acuerdos estrictamente bilaterales. La trampa discursiva consistió en que las concesiones y regulaciones plasmadas en los acuerdos bilaterales entre los países del MERCOSUR y MÉXICO están catalogadas como “transitorias”, quedando supeditadas a la ulterior conformación de una hipotética zona de libre comercio entre MÉXICO y el MERCOSUR en conjunto, pero respecto de la cual no se fijaron plazos ni modalidades prescriptas para su negociación (AAP.CE 54). Ya el Acuerdo entre MÉXICO y URUGUAY (AAP.CE 60) que rige desde 2004 es estrictamente un Tratado de Libre Comercio. Y una vez perfeccionados los programas de desgravación en el AAP.CE 35 y en el AAP.CE 58, quedaron expuestos vínculos estrictamente bilaterales de CHILE y PERÚ con los distintos países del MERCOSUR. En el caso de CHILE, resaltan el Acuerdo Comercial con ARGENTINA (registrado como Protocolo Adicional número 61 al AAP.CE 35); el Acuerdo de Libre Comercio con BRASIL (Protocolo Adicional número 64 al AAP.CE 35 pero cuya internalización por BRASIL está pendiente); y el Acuerdo de Libre Comercio con URUGUAY, registrado en ALADI como AAP.CE 73. En el caso del PERÚ, suscribió un Acuerdo de Profundización Económico-Comercial con BRASIL en Lima en 2016, dando lugar a que un año más tarde BRASIL comunicara a la ALADI que lo había internalizado sin hacer mención al AAP.CE 58. Y con respecto a COLOMBIA, en el AAP.CE 72 se observa que su Programa de Liberación Comercial discrimina puntillosamente las preferencias intercambiadas entre cada Estado Parte del MERCOSUR y COLOMBIA. Por otro lado, para la calificación específica de origen los porcentuales de materiales no originarios divergen según el Estado Parte del MERCOSUR de donde procedan las mercancías a ser exportadas a COLOMBIA.

<sup>20</sup> Las relaciones estrictamente bilaterales entre Estados Partes incluyen también al AAP.CE 13 entre ARGENTINA y PARAGUAY y, más recientemente, al AAP.CE 74 entre BRASIL y PARAGUAY, también diseñado para negociar el sector automotriz y que rige desde setiembre de 2020.

<sup>21</sup> Brasil y Uruguay firmaron el 11 de marzo de 2013 su Septuagésimo Primer Protocolo Adicional al AAP.CE 2 que se aplica desde el 15 de septiembre de 2015. El mismo representó un llamado de atención que debería ser advertido, en especial teniendo a la vista el agudo desgaste del MERCOSUR. Ya no hay alusiones a sus dos insignias: la hipotética política comercial externa común y el también hipotético acceso irrestricto a los mercados. Por el contrario, marca la necesidad de reconstruir el vínculo bilateral ante una orfandad normativa. Es así que este Protocolo parece augurar el lanzamiento de negociaciones bilaterales que tendrán por objeto formalizar un acuerdo de libre comercio de última generación. En efecto, además del *considerando* que alude a “*la voluntad manifestada por los Presidentes (...) de concretar la libre circulación de bienes y servicios*”, en su parte dispositiva ya pueden advertirse algunos elementos esenciales de un compromiso semejante. Ante todo, del texto se desprenden obligaciones alusivas a distintos procedimientos consensuados a propósito de los siguientes temas: (i) verificación de certificados de origen; (ii) consultas en oportunidad de investigación por dumping, subsidios, salvaguardias y medidas anti-elusión; (iii) búsqueda de entendimientos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo la posibilidad de reconocer equivalencias y

13. El hecho es que mientras los Estados-Partes van incrementando sus concertaciones internacionales a título individual, en las respectivas sociedades continúa circulando el imaginario que aun mitifica el MERCOSUR bajo la engañosa figura de un “bloque” que resiste los embates imperiales. Esta rémora seguramente responde a la prevención de sectores internos de cada país al ver amenazadas sus prebendas ante la eventual ruptura del statu-quo. Y con esos objetivos cabalgan sobre aquella épica obnubilada y anacrónica invocada por gobiernos y académicos cuando procuran enmascarar el sometimiento.

Finalmente, se supone que una reformulación del formato de integración pondría a los gobiernos frente a la necesidad de redescubrir el “patrimonio histórico” y que por lo tanto convendría preservar, tal como sucedió con el tránsito de la ALALC a la ALADI. Para ello, tendrían que confrontarse con la normativa MERCOSUR numerosas medidas adoptadas en materia de política económica y comercial para reconocer así el grado de compatibilidad entre ambas fuentes y optar de manera consensuada por unas u otras. En el mismo sentido correspondería tomar nota de los términos de negociación a los que se han ido ajustando los vínculos bilaterales a través de TLC acordados con otros países de la región. Y por último convendría reparar en las posiciones negociadoras adoptadas individual y colectivamente con motivo de las tratativas para concertar otros TLC con países extra-regionales de mayor desarrollo económico relativo.

---

elaboración, adopción y aplicación de medidas relativas a productos sujetos a vigilancia sanitaria; (iv) un mecanismo para el reconocimiento de los resultados de la evaluación de la conformidad a reglamentos técnicos; y (v) un mecanismo destinado al despacho expeditivo para la liberación aduanera de las mercaderías comercializadas entre las Partes. Pero el Protocolo no sólo fija obligaciones recíprocas en las áreas mencionadas, sino que introduce una gimnasia interactiva con dos objetivos: reglamentar de manera minuciosa las cuestiones indicadas más arriba; y encauzar institucionalmente la interacción a fin de resolver los diferendos que pudieran plantearse a su respecto. En el plano de las reglamentaciones es tan sutil como llamativa la minimización de la normativa fijada en el MERCOSUR. Así, acerca de las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los efectos del reconocimiento de equivalencias, las Partes “*tendrán en cuenta*” determinadas Resoluciones Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del MERCOSUR. Y para el reconocimiento de medidas de control y vigilancia sanitaria en materia de productos de salud, las Partes “*tendrán como criterios orientadores*” los establecidos en otras Resoluciones GMC que también se mencionan. Tales expresiones no son gratuitas: “*tener en cuenta*” y tener “*como criterios orientadores*” a determinadas disposiciones, difiere claramente de un mandato alternativo contundente como sería por ejemplo el de “*atenerse a*” esas normas. A su turno, en el plano de las consultas y mecanismos para la resolución de problemas, no se hace referencia alguna a los órganos ni a los procedimientos de solución de controversias del MERCOSUR.

## **Bibliografía**

Asociación Latinoamericana de Integración. (2013, 11 de marzo). AAP. CE 2. *Septuagésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 2*.  
<https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/dcbe434f858dde2103257c5900520f13?OpenDocument>

Asociación Latinoamericana de Integración. (1989, 29 de noviembre). AAP.CE 13. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 13*.  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (1990, 20 de diciembre). AAP. CE 14. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14*.  
<https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=4#4>

Asociación Latinoamericana de Integración. (1996, 25 de junio). AAP.CE 35. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35*.  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2017, 2 de noviembre). *Sexagésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35*.  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2018, 12 de diciembre). *Sexagésimo Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35*.  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (1996, 17 de diciembre). AAP.CE 36. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 36*.  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2002, 19 de agosto). AAP.CE 54. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 54*.  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)



Asociación Latinoamericana de Integración. (2005, 30 de noviembre). AAP.CE 58. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 58*. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2004, 18 de octubre). AAP. CE 59. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 59*. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2003, 15 de noviembre). AAP.CE 60. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 60*. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2017, 21 de julio). AAP.CE 72. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 72*. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2016, 4 de octubre). AAP.CE 73. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 73*. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Asociación Latinoamericana de Integración. (2020, 11 de febrero). AAP.CE 74. *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 74*. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#\\_6](http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6/#_6)

Blyde, J. S. (2014). (Coord.). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor. Informe Especial sobre Integración y Comercio* (pp. 58). BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17526/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas>

Consejo del Mercado Común del Sur. (1992, 27 de junio). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/92. *Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC192.asp>

Consejo del Mercado Común del Sur. (1995, 7 de diciembre). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 9/95. *Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/indice.asp#1995>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2000, 29 de junio). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 32/00*. Artículo 1. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2006, 15 de diciembre). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 34/06. Directrices para un plan para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/indice.asp#2006>

Consejo del Mercado Común del Sur. (2007, 16 de junio). *MERCOSUR/V CMC EXT./DI Número 03/07. Propuestas del Uruguay*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acta-1-2007-130145/texto>

Garnelo, V. (2011, junio). El Debate sobre el Modelo de Integración de la ALADI y su Evolución. En *Cincuenta años del Proceso de Integración Latinoamericana 1960-2010* (pp. 15-100). Secretaría General de ALADI.

Halperin, M. (1980). La ronda de Tokio y los países en desarrollo: la cláusula de habilitación. *Integración Latinoamericana*, 6(45-46), 65-70. [http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/integracion\\_latinoamericana/documentos/045-046-Derecho de la Integracion Estudios 1.pdf](http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/integracion_latinoamericana/documentos/045-046-Derecho de la Integracion Estudios 1.pdf)

Halperin, M. (1991, mayo-agosto). Los dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil. *Revista del Derecho Industrial*, (38).

Halperin, M. (2016). Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR. *Informe Integrar*, (96), 2-21 <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar96.pdf>

Halperin, M. (2017). MERCOSUR: algunos indicadores de inviabilidad. *Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (12). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3283>

Organización Mundial del Comercio. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr11\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm)

Presidencia de la Alianza del Pacífico. (2011, 28 de abril). *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/documentos-declaraciones-presidenciales/>

Presidentes Alfonsín, R. y Sarney, J. (1985, 30 de noviembre). *Declaración de Iguazú* (Numerales 19 y 20). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985>

Presidentes Alfonsín, R. y Sarney, J. (1986, 29 de julio). *Acta para la integración Argentino-Brasileña. Programa de Integración y Cooperación Económica entre la*

*República Argentina y la República Federativa del Brasil.*  
[https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=maWn](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=maWn)

Presidentes Alfonsín, R., y Sarney, J. (1988, 29 de noviembre). *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.* [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=mqSk](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mqSk)

Presidentes Menem, C., Collor, F., Rodríguez, A., y Lacalle Herrera, L. (26 de marzo de 1991). *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Tratado de Asunción.* <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

Presidentes Menem, C., Franco, I., Wasmosy, J., y Lacalle Herrera, L. (1994, 17 de diciembre). *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto.* <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

## **EL MERCOSUR ENTRE DESACIERTOS Y DESAFÍOS**

**Noemí B. Mellado\***

Cuando el MERCOSUR cumplió sus 20 años se consideró que constituía un lapso suficiente para evaluar su marcha (iniciada en 1991 con la firma del Tratado de Asunción) y plantear los desafíos a futuro en el marco del dinámico escenario de los socios, la región y el mundo, por lo que constituía un reto insoslayable a encarar (Mellado, 2011).

Diez años después esa idea persiste, aunque adquiere otra envergadura frente a la incertidumbre que caracteriza el tiempo actual, tanto a nivel nacional, regional y global, como consecuencia de la dinámica vertiginosa con la que ocurren los cambios y por la emergencia del fenómeno disruptivo a escala global del COVID 19.

La economía mundial no había logrado superar aún los efectos de la crisis de 2008 cuando irrumpió la pandemia generada por el virus SARS-COV-2. Esto no ha hecho más que exponer su vulnerabilidad y exigir a los países a tener que cerrarse en sus propias fronteras, a través de una serie de políticas aislacionistas (en un “sálvese quien pueda”), pese a que se habían reconfigurado las relaciones de poder con el ascenso de nuevas potencias regionales y de bloques económicos. De este modo, las políticas aperturistas y el proteccionismo pasaron a estar en una permanente mutación mientras se exacerban los nacionalismos políticos y económicos, expresado en una polarización que encierra un discurso reduccionista de profundización de la politización. La pandemia puso así al descubierto la flaqueza de los países para enfrentar la crisis sanitaria, climática y socioeconómica, sin precedentes.

Antes de la pandemia Latinoamérica ya mostraba su fragilidad como producto del fin del ciclo económico expansivo de las materias primas, el retroceso del comercio mundial

---

\* *Especialista en derecho de la integración económica. Investigadora categoría 1 del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Directora de la Especialización en Políticas de Integración y Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.*

derivado de las guerras comerciales entre EE.UU. y China y las políticas proteccionistas en un marco de reafirmación de los nacionalismos, generando una disminución de la interdependencia económica. En 2020 “[...] debió enfrentar la peor crisis de la que se tenga constancia y a la mayor contracción económica del mundo en desarrollo...” (CEPAL 2021, p.1). El PIB se contrajo en un 7,7% y la inversión en un 20%, se afectaron las estructuras productivas y el mercado laboral: más de 2,7 millones de empresas cerraron y el desempleo trepó a 44,1 millones de personas. También se agudizó la pobreza pasando a 209 millones de personas, esto es 23,5 millones más e incrementando el porcentaje de un 30,3% al 33,7% de la población total. Al tiempo que la pobreza extrema alcanzó a 78 millones de personas, 8 millones más que el año anterior, situándose su tasa en 12,5% (CEPAL, 2021, p.1) Este nuevo flagelo puso así en evidencia los problemas estructurales que padecía, tales como: endeudamiento, pobreza, desigualdad, salud, educación, desempleo, medio ambiente. Por tanto, desde lo social, Latinoamérica se ha vuelto aún más vulnerable sumergida en una nueva década perdida.

Si bien la región exhibía una tendencia a la reconfiguración y a la multiplicación de instancias de concertación e integración y pudo sortear la crisis internacional de 2008 por el superciclo de las materias primas, aunque su finalización y la polarización política pusieron en jaque esos procesos cooperativos e integrativos. Se modificaron las preferencias nacionales respecto al tipo de regionalismo necesario, algunos se paralizaron -ALBA, CELAC-, otros se desinstitucionalizaron -MERCOSUR- y desintegraron -UNASUR y G3- al tiempo que se plantearon serios interrogantes con relación a los de última creación -AP y PROSUR- (Mellado, 2020, p. 127).

En este marco, Sudamérica exhibe una limitada cohesión regional derivada de los siguientes factores, entre otros: la deficiente interdependencia y convergencia económica-comercial intrarregional a diferencia de la extrarregional que siempre ha sido más dinámica; la falta de liderazgos políticos ciertos denotando su crisis a nivel regional; la ineptitud para consensuar acciones cooperativas o de concertación en defensa de los intereses comunes, de allí el nacionalismo sanitario y la monopolización de la agenda pública por el hiperpresidencialismo que exhibe; la fragmentación como consecuencia de la profusión de instituciones; el relevante énfasis en la soberanía nacional; la fragilidad funcional jurídico-institucional; la irrupción de China como principal socio

comercial de la región; la fractura que provocó Venezuela amenazando con desestabilizar la región (Mellado, 2020, p.126); la pérdida de peso e incidencia en las agendas global y regional por su ineficacia para converger en acciones comunes debilitando su capacidad de negociación externa.

El MERCOSUR no escapa a los problemas que aquejan al regionalismo sudamericano, paralizando su marcha, poniéndolo en cuestionamiento, desinstitucionalizando el proceso y planteando desafíos de cara al futuro. De allí que se constituya en el eje central de análisis porque luego del éxito de los primeros años de su creación se fue sumiendo en las sombras de la irrelevancia como consecuencia de la acumulación de desaciertos que se pretenden identificar. De este modo, a partir de las problemáticas que sufre, se aportarán algunas ideas para encarar los retos que deberá enfrentar.

## **1. Hacia el inicio del MERCOSUR**

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos en la región en los años 80 -luego de un interregno de dictaduras militares y de crisis económico-financieras derivadas del endeudamiento externo y frente a la parálisis de ALALC, se suscribe un nuevo Tratado de Montevideo (agosto) por el que se crea ALADI, promoviendo de esta forma la formación de un área de preferencia económica. La preocupación por el futuro regional indujo a celebrarse la Primera conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado -Quito, Ecuador- en la que se exhorta a la acción conjunta frente a la problemática del endeudamiento, iniciándose así el camino de la concertación política y económica.

En esa línea de acción, en 1985 los presidentes de Brasil (Sarney) y de Argentina (Alfonsín) firmaron la Declaración de Iguazú, al inaugurar el puente internacional que une ambos países, iniciando el camino hacia la cooperación para superar las hipótesis de conflicto que plantearon los gobiernos militares. Se condujo así a celebrar el “Acta de amistad argentina-brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo”. Luego (julio de 1986) a establecer el Programa de Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE), cuyos principales propósitos fueron: acelerar un proceso de integración bilateral con énfasis en la integración intrasectorial para ampliar la complementación productiva, estimular los intercambios comerciales tendientes a crear un espacio económico común y fortalecer el sistema democrático. (Mellado, 2009, pp. 34-35). Del mismo derivaron 24

protocolos e incluso varios no llegaron a implementarse, no obstante, adquiere importancia como antecedente histórico en la trayectoria hacia el MERCOSUR.

Cabe recordar los conceptos del expresidente argentino en el discurso que pronunciara el 19 de agosto de 1987 que permite identificar el pensamiento que guiaba el proyecto:

Las viejas sospechas y los viejos conflictos han sido superados... hemos trazado una raya entre todo lo que nos separaba y el futuro. Así los argentinos le dijimos sí al acuerdo de paz con Chile... De la misma manera iniciamos un proceso de integración con la hermana República de Brasil, luego de vivir durante años envueltos en la atmósfera del recelo y de una competencia insensata, que lo único que pueden lograr es anular nuestras posibilidades de realizar un nuevo salto secular, esto es el tránsito al siglo XXI (Mellado, 1989, pp.18-19).

Las transformaciones de la economía mundial de entonces y los problemas macroeconómicos que enfrentaban ambos países llevaron a celebrar el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” (noviembre de 1988). Su objetivo era lograr una zona de libre comercio en un plazo de diez años mediante una liberalización amplia del comercio de bienes y servicios, para luego conformar un mercado común, previa armonización de políticas económico-comerciales.

Con los cambios de gobierno en Brasil (Collor de Mello) y Argentina (Menem) se firmó el Acta de Buenos Aires, reduciéndose los plazos de diez a cinco años (31 de diciembre de 1994) mediante rebajas arancelarias lineales y automáticas para alcanzar a esa fecha el arancel cero y establecer un arancel externo común. Dichos acuerdos fueron inscriptos en ALADI como ACE N°14 y entraron en vigor en enero de 1991 (Mellado, 1995, pp. 25-28).

Finalmente, el 26 de marzo de 1991 se suscribió en Paraguay el “Tratado de Asunción” por los presidentes de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil dando origen al Mercado Común del Sur. Dicho Tratado se inscribe en el marco de la Iniciativa Bush para las Américas (junio 1990) y el Acuerdo del MERCOSUR con EEUU -cuatro más uno- con el fin de compatibilizar la integración regional con la iniciativa Bush (Mellado, 1995, pp. 28-29). El escenario de entonces resultaba propicio para el nuevo Acuerdo -fin de la Guerra Fría, globalización, nuevo regionalismo o regionalismo abierto, apertura y liberalización económica-.

El modelo de integración que se adopta originalmente es de corte comercialista basado en la teoría convencional de las Uniones Aduaneras de Jacob Viner, en la que se asocia el criterio de bienestar con la creación de comercio.

En 1994 se avanzó hacia la Unión Aduanera a través del Protocolo de Ouro Preto al tiempo que definió la funcionalidad jurídico-institucional del proceso. También en esa época comenzó una estrategia de consolidación interna y de ampliación al resto de Sudamérica, incluyendo a otros países en calidad de asociados tal como Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Surinam y Guyana.

La estrategia de relacionamiento externo se fue ampliando en negociaciones de diversos tipos -bilaterales, regionales, continentales e interregionales-. Como resultado se conformó un mapa de geografía intrincada y variable de compromisos, producto de los entendimientos paralelos de los países generando nuevas problemáticas. Como se expresara con anterioridad (Mellado, 2011, pp. 280-281), esta rearticulación externa respondió a la perspectiva teórica del intergubernamentalismo, en el que el neorrealismo explica a los procesos de integración como resultado de negociaciones inter-estatales en las cuales los intereses nacionales son los que definen la acción subregional o regional adquiriendo los ejecutivos un rol fundamental en las Cumbres Presidenciales - pese a no estar previstas en la estructura institucional- (Mellado, 2010, pp. 167)<sup>22</sup>.

## **2. La agudización de la incertidumbre**

El siglo XXI nace con fuertes críticas a las políticas socioeconómicas aplicadas en la década anterior, pero a su vez lo atravesó la incertidumbre ya que la crisis económico-financiera de 2008 golpeó al capitalismo en su núcleo central debilitando al multilateralismo global y regional (Mellado y Tetaz, 2016, p. 95). No obstante, la acción regional va más allá de la expansión del comercio y aparecen nuevos temas de agenda como la seguridad energética y alimentaria, infraestructura, seguridad regional, asimetrías y temas sociales que se incorporaron en las diferentes organizaciones (CSN, UNASUR, ALBA-TCP, CELAC) debido a cierta coincidencia política e ideológica de los Jefes de Estado de entonces.

---

<sup>22</sup> Para un mayor tratamiento ver: Mellado, N. B. y Ali, M.L (2010) Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad en: N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 163-207). Editorial Lerner



A partir del Consenso de Buenos Aires (2003) en el MERCOSUR -como expresión del nuevo discurso integracionista- la dimensión social adquiere la misma envergadura que la comercial (Briceño Ruiz, 2011, p. 152). Esta coyuntura favoreció la reestructuración orgánica y la adopción de normativas de diferente naturaleza como: Secretaria Social Permanente (2007); PARLASUR (2005); Instituto Social del MERCOSUR –ISM- y Unidad de Participación de Apoyo Social (2010). También se instituyeron las Cumbres Sociales del MERCOSUR (Mellado y Ali, 2013, p. 346). En materia de solución de controversias el Protocolo de Brasilia de 2002; previa aprobación del “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos” se concertó la “Declaración sobre Derechos Humanos (diciembre 2005); en 2007 se aprobó la “Declaración de Principios del MERCOSUR social” y al año siguiente el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR –PEAS- al tiempo que se creaba la Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR –CCMAS- para coordinar la elaboración del documento que fuera aprobado en 2010 con la incorporación de temas tales como la universalización de la salud pública y la educación, la inclusión productiva, las garantías de acceso al trabajo decente y los derechos previsionales. También el Plan de Acción para la conformación del Estatuto de la ciudadanía del MERCOSUR establecido por la Decisión CMC N° 64/10, con miras a su implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (26 de marzo de 2021), que en la fecha aludida se presentó la nueva versión.

La multiplicidad de organismos y documentos generó confusión institucional dentro del mismo proceso (Halperín, 2011) como también obstaculizó la implementación de políticas y decisiones públicas (Mondelli, 2008) sin producir ningún avance en la lucha contra la pobreza, indigencia y en la generación de empleo; al contrario, originó una complejidad institucional que contribuyó a la inercia de los socios como factor de incidencia de la crisis que padece.

La afinidad ideológica de los gobernantes coadyuvó al resurgimiento del nacionalismo en lo económico (proteccionismo) y a la politización de las agendas externas para fortalecer el eje Sur-Sur, recibiendo como regionalismo diferentes denominaciones (Mellado, 2018, p.150) aunque subsistían diferencias políticas regionales relacionadas con la cercanía al ALBA-TPC que llevó a Venezuela a tratar de incorporarse al MERCOSUR como miembro mediante la suscripción del Protocolo de Adhesión (junio, 2006) al margen de la CAN y denunciando el Acuerdo de Cartagena. Recién en 2012

se completó su adhesión, aprovechando la suspensión de Paraguay del MERCOSUR que bloqueaba su ingreso. También el Estado Plurinacional de Bolivia en 2015 celebró el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR. Contextualmente estos cambios se vieron favorecidos por el superciclo de los *commodities*, la presencia de nuevos socios comerciales -China e India- y la crisis energética que enfrentaba el Cono Sur convirtiendo a la energía como factor de articulación regional y fuente de conflicto (Mellado, 2009, p. 141).

El fin del *boom* de los *comodities*, el impacto del COVID y los cambios de gobiernos, agudizaron la incertidumbre regional por la situación económico-social y política que atraviesan los países del MERCOSUR. En Argentina, pese a la asunción de un nuevo presidente (Alberto Fernández) que desplazó al macrismo, predomina la indefinición interna y externa, tanto global como regional. A Brasil los problemas políticos lo llevaron a un debilitamiento de su protagonismo regional y el actual gobierno de Bolsonaro cambió la orientación política del antecesor Partido de los Trabajadores (PT) exhibiendo signos de inconsistencia en su política exterior. Venezuela está sumida en una de las peores crisis económica, humanitaria y política que llevó a que el MERCOSUR la suspendiera (2017) aplicando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático aduciendo “[...] ruptura del orden democrático” por parte de Maduro (Diario El Día, 2021, p. 2). En Uruguay por elecciones democráticas asumió Luis Alberto Lacalle Pou del Partido Nacional, con una orientación política y económica diferente a la de su antecesor. En Paraguay, luego del golpe parlamentario (2012) que destituyó al presidente Fernando Lugo, por lo cual se la suspendió del MERCOSUR, fue elegido Horacio Cartes y en 2018 asumió el candidato oficialista Mario Abdo Benítez.

Frente a la emergencia del peligro que lleva ínsito la pandemia, los países se concentraron en sus propias fronteras y volcaron sus esfuerzos a sus agendas interiores en desmedro de los instrumentos de cooperación e integración (Mellado, 2020, p. 126), prevaleciendo el unilateralismo frente a la actuación mancomunadas, denotando abiertamente las dificultades de la acción regional. La crisis sanitaria, social y económica que generó el fenómeno derivó en crisis política, con conflictos de gobernabilidad por protestas sociales, fragilidad institucional y contradicciones entre los diversos niveles decisorios (central, local) o entre países de los propios procesos de integración, agudizando más la incertidumbre. Al fortalecerse el rol del Estado con más

nacionalismo, proteccionismo y unilateralismo se exacerbó la prevención por el vecino, afectando la trayectoria futura del regionalismo. Sin embargo, los desencuentros caracterizaron a la región decía al respecto Alfonsín (el 1 de mayo de 1987) que mientras otros países unificaban sus intereses políticos y comerciales, nosotros nos encerrábamos en nuestra frontera y erigíamos ante los vecinos, murallas que nos impedían crecer “Mientras otros abrían sus fronteras, nosotros nos mirábamos con desconfianza” (Mellado, 1989, p. 58).

### **3. La acumulación de desaciertos y los logros**

Persisten los obstáculos de acceso al mercado intrazona por: una escasa armonización regulatoria con políticas sociales y fiscales divergentes que distorsionan la competitividad; la existencia de comercio administrado; acuerdos de servicios, compras públicas e inversiones con diferente grado de aplicación, llevando a un mayor dinamismo al comercio extrarregional en detrimento del intrarregional. Así, las exportaciones de bienes extrazona del MERCOSUR, en valores FOB, en 2020 fueron de US\$ 250.851,7 millones mientras que las intrazonas de US\$ 29.139,5 millones y las importaciones del bloque extrazona llegaron a US\$ 176.310,0 millones y las provenientes del MERCOSUR 39.477,1 millón (SECEM, 2021). Mientras que el comercio intrazona se compone mayoritariamente por productos industrializados, el extrazona se centra en bienes primarios agudizado por el protagonismo de China como socio comercial que acarrió la reprimarización de la estructura productiva (Mellado y Tetaz, 2016, p. 119).

La unión aduanera sufre múltiples perforaciones por regímenes especiales de importación y variadas excepciones; además, los sectores azucarero y automotriz no están comprendidos dentro del AEC que rige para la unión Aduanera, por lo cual el comercio recíproco se regula por acuerdos bilaterales. A la par existen dificultades de concretar acuerdos con terceros países por las mismas disposiciones del Tratado de Asunción y la Decisión CMC 32/2000 que obliga a negociar en bloque. Así, su relacionamiento externo es débil con pocos acuerdos comerciales y un mecanismo decisorio interno lento por divergencias sobre los objetivos de inserción internacional. No obstante, se considera un logro el acuerdo celebrado entre el MERCOSUR-UE y la conclusión de las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés).

Este estado de situación llevó a que los países se plantearan un debate sobre los alcances y objetivos del proceso: esto es la protección efectiva que pueda proporcionar el AEC; la posibilidad de que los países puedan de manera particular con países extrazona (flexibilización) y salir de la condición de monoexportadores y monoprodutores de bienes primarios (Urien, 2021, p. 7; Acevedo, 2021, p.2). Esta problemática se expresó en ocasión del acto de conmemoración de los 30 años del MERCOSUR siendo el anfitrión el presidente argentino. Los actuales gobiernos de Brasil y Uruguay cuestionaron el nivel de protección del AEC, 12,5% promedio (Negocios, 2020) y la escasa apertura del bloque para acordar con otros mercados. Por su parte, el presidente de Paraguay consideró que, si bien actualmente las negociaciones externas deben serlo en forma conjunta, ello no debe constituir un obstáculo que impida el desarrollo de las economías (Diario El Día, 2021, p.6).

Estas discrepancias entre los gobernantes también se plantearon con anterioridad en la reunión de Coordinadores Nacionales el 24 de abril de 2020<sup>23</sup>. En esa ocasión el representante argentino expresó la decisión del gobierno de no acompañar la agenda de negociaciones comerciales del MERCOSUR. Esto es, el retiro del ámbito natural de discusión de sus relaciones comerciales con terceros países, lo que ponía en juego la perdurabilidad y estabilidad del proceso, porque las negociaciones son en bloque y la política comercial común es un compromiso jurídico internacional que se asumió y tiene rango superior al ordenamiento jurídico interno del Estado. No obstante, en la Comisión de Comercio Exterior del Senado se manifestó de modo contradictorio “[...] Argentina no se excluye de ningún lado, tiene un interés enorme en conectarse con el mundo y en desideologizar sus relaciones...” (Informe de Prensa N° 86/20). Asimismo el presidente Fernández, siguiendo la conducta de México, se retiró del Grupo de Lima<sup>24</sup> que, pese a la poca operatividad del grupo, constituye un hecho significativo de su política exterior.

Se advierte en los gobernantes la falta de voluntad política para llevar adelante el proceso y coordinar políticas macroeconómicas conforme a las disposiciones del Tratado, a la grandilocuencia de las declaraciones surgidas de las Cumbres

---

<sup>23</sup> Información para la Prensa N° 083/20 y N° 094/20 de la Cancillería argentina y Comunicado de Prensa N° 40/20 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

<sup>24</sup> Fue creado por iniciativa de Perú en el mes de agosto de 2017 como mecanismo *ad-hoc* para afrontar la crisis política y denunciar el quiebre democrático y constitucional en Venezuela ante la creación de la Asamblea Nacional Constituyente.

Presidenciales y a las recurrentes crisis económicas. En efecto, en el período de bonanza se podría haber aprovechado para la convergencia en las políticas macroeconómicas frente a la volatilidad cambiaria y la crisis internacional de 2008.

Pese a la adopción de algunas medidas aisladas como la creación y reglamentación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el sistema de pagos en moneda local, la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR -aún no aprobado por todos sus miembros- y la eliminación del doble cobro del AEC, subsiste la fragilidad externa derivada del patrón productivo en virtud del cual la canasta exportadora se basa en las ventajas comparativas de sus materias primas. (Mellado y Tetaz, 2016 p.119)

En el camino de vicisitudes que pasó el bloque por las discrepancias políticas de los funcionarios de turno, se consolidó como zona de paz y de compromiso con la democracia y esto sí que constituye un éxito.

Desde la perspectiva de la funcionalidad jurídico-institucional se advierte su debilidad por la profusión normativa e institucional como expresión de un caso extremo de intergubernamentalismo –interpresidencialismo- (Malamud, 2001) a consecuencia de una cultura política que no solo delega, sino que concentra las decisiones en los ejecutivos generando un verdadero déficit democrático (Mellado y Alí, 1995; Serbin, 1996; Grandi, 1998; Mellado, 2002). Constituye una evidencia de lo expresado la iniciativa de los países de suspender la aplicación del protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) en lo atinente a la elección de sus miembros por sufragio universal y directo, con el argumento de “despolitizarlo” y “reducir costes y burocracia” (INFOBAE, 2019; Sputnik, 2019; Chabay, 2019) y no a reforzar las instituciones ni la legitimidad democrática del proceso frente a un organismo de naturaleza puramente deliberativa y consultiva que no decide nada. También obstaculiza su funcionalidad el mecanismo de toma de decisiones (consenso o unanimidad) que permite a cualquier miembro bloquear el avance del proceso. Sostiene Nolte (2019, p. 140) que esta combinación entre el intergubernamentalismo e interpresidencialismo produjo “bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos”.

#### **4. Reflexiones finales**

El COVID 19 con mutaciones y consecuencias reclama un accionar cooperativo regional; pese a la gravedad del fenómeno no se ha podido superar la inacción. Sólo evidenció una parálisis limitativa como también la desigualdad entre países en su acceso a los insumos sanitarios y a las vacunas. Es de esperar que frente a la agudización del problema se recupere el interés societario regional y la actuación mancomunada por el bien de sus sociedades.

Se necesita rescatar las relaciones cooperativas entre Argentina y Brasil a los fines de poder consensuar entre todos los miembros cómo enfrentar los desafíos globales del medio ambiente, la tecnología y la innovación.

La reformulación del formato de integración o su flexibilización exige reconocer como punto de partida la modificación del Tratado de Asunción y no solo la reforma de la Decisión CMC 32/00. Así también la armonización normativa MERCOSUR con las medidas de políticas económicas y comerciales de los países miembros a fin de superar las tensiones y contradicciones derivadas de la preponderancia de los intereses nacionales sobre los del conjunto.

En resumen, se deberán identificar los intereses regionales preponderantes para trazar una hoja de ruta que permita delinear una agenda interna y externa que asegure la continuidad de un proceso independiente de los funcionarios y gobiernos de turno. Hay que rescatar el impulso histórico de este proceso, así Raúl Alfonsín, el 11 de setiembre de 1984, manifestaba como metodología a aplicar para este fin:

Utilizar lo común que hay entre nosotros para ser efectiva, tiene que atacar una cuestión de emergencia para ser útil. Pero requiere, más que una solidaridad abstracta, una razonable y fáctica capacidad de decisión política para avanzar. Pienso que la tarea unificadora no sólo se encuentra en la cuestión genérica y quizá lejana de la unidad, sino en un tema concreto y presente. (Mellado, 1989, pp.112-113)

En ese tiempo el ex mandatario refería a la crisis económica de entonces, hoy nos enfrentamos nuevamente con ella agravada por los efectos devastadores de la pandemia del Covid-19, no sólo en términos humanos sino con un mayor nivel de pobreza, desocupación y desigualdad. ¿Serán estas las nuevas cuestiones de emergencia para encarar los desafíos del mundo actual?

## **Bibliografía**

Briceño Ruiz, José (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. La transformación del modelo de integración del MERCOSUR. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Argentina: Editorial Teseo

CEPAL (2021). Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. *Informe especial COVID-19*, (10). [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46710/S2100064\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46710/S2100064_es.pdf)

Comunicado de Prensa (2020). N° 40/20. Retiro de Argentina de negociaciones comerciales del MERCOSUR no afectará acuerdos concluidos ni agenda 2020. Sábado 25 de abril. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/4020-retiro-argentina-negociaciones-comerciales-del-MERCOSUR-afectara>

Chabay, E. (2019, 16 de Abril). El gobierno suspendió la elección al Parlasur y provocó un roce a escala internacional. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-gobierno-suspendio-la-eleccion-al-Parlasur-y-provoco-un-roce-a-escala-internacional-20190416-0058.html>

El Día (2021, 26 de marzo). *MERCOSUR, luces y sombras de una apuesta a la integración*. <https://www.eldia.com/nota/2021-3-26-2-18-3-MERCOSUR-luces-y-sombras-de-una-apuesta-a-la-integracion-el-mundo>.

Grandi, J. (1998). Déficit democrático y social en los proceso de integración. *Integración & Comercio*, (6), 83-110.. <http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/06921.pdf>.

Halperin, M. (2011). ¿Qué es la “dimensión social” de la integración? *América Latina: Indicadores del futuro*. <http://marcelohalperin.com.ar/2011/04/11/que-es-la-dimension-social-de-la-integracion/>

INFOBAE. (2019, 16 de Abril). *El MERCOSUR suspendió el proceso de elección directa de parlamentarios*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/16/el-MERCOSUR-suspendio-el-proceso-de-eleccion-directa-de-parlamentarios/>

Información para la prensa (2020). N° 094/20. *MERCOSUR: En diálogo con Solá, la UIA y la CGT acompañaron la propuesta argentina*. Miércoles 6 de mayo. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/MERCOSUR-en-dialogo-con-sola-la-uia-y-la-cgt-acompanaron-la-propuesta-argentina>

Información para la prensa (2020). N° 086/20. *Solá en el senado: “Queremos preservar el MERCOSUR como espacio de integración”*. Miércoles 29 de abril. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sola-en-el-senado-queremos-preservar-el-MERCOSUR-como-espacio-de-integracion>

Información para la prensa (2020). N°: 083/20. *El Gobierno argentino y el MERCOSUR*, Viernes 24 de abril. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-MERCOSUR>

Malamud, A. (2001). *Presidentialism and MERCOSUR: A hidden cause for a successful experience*, Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo.

Mellado, N. B. (1995). El modelo del MERCOSUR. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (2), 25-45. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3165/3059>

Mellado, N. B. (2002). Integración, desarrollo y democracia en América Latina. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela*. (124), 223 – 254.

Mellado, N. B. (2009). La integración sudamericana entre interrogantes y teorías. En N. Mellado (Ed.), *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?* (pp. 13-42). Argentina: Lerner Editora  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59808/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59808/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. B. (2009). La integración sudamericana. En N. Mellado (Ed.), *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?* (pp. 111-167). Argentina: Lerner Editora.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59808/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59808/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. (2011). Veinte años del MERCOSUR: un análisis multidimensional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (24), 1-4  
<https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/issue/view/324>

Mellado, N. (2011). Estado, sociedad civil e integración. Hacia su rearticulación. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades la integración regional* pp.271-300. Editorial Teseo

Mellado, N. (2018). El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano. N. B. Mellado (Coord. y Ed.) y M. Cienfuegos Mateo (Coed), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano* (pp. 129-173.) Ediciones Lerner  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/78055/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/78055/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Mellado, N. (2020). Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI. N. B. Mellado (Dir. y Ed.), R. M. Gajate y R. S. Piana (Coeds), *Regionalismo sudamericano en transformación: Instituciones y políticas en el auge y la crisis* (pp. 123-167). Ediciones Lerner



Mellado, N. B. y Ali, M. L. (1995). Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas, *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Integración Latinoamericana* (57),

Mellado, N. B. y Ali, M. L. (2010). Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad. En N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 163-207). Argentina: Lerner Editora.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67590/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67590/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. B. y Ali, M. L. (2013). La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR. En: N. B. Mellado Noemí (Coord. y Ed.) y J.C. Fernandez Sacca (Coed), *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI* (pp. 308-354). Editorial Delgado.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59817/Documento\\_completo\\_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59817/Documento_completo_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mellado, N. B. y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp. 91-123). Argentina: Ediciones Lerner.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

Mondelli, M. (2008, 21-23 julio). *Small States in MERCOSUR and the regional constraints for integration [presentación en conferencia]*. SASE Annual Conference, Costa Rica.  
[https://www.academia.edu/4711596/Small\\_States\\_in\\_MERCOSUR\\_and\\_the\\_regional\\_constrains\\_for\\_integration\\_Sase\\_2008](https://www.academia.edu/4711596/Small_States_in_MERCOSUR_and_the_regional_constrains_for_integration_Sase_2008)

Negocios, El País, (2020 5 de febrero). *¿Cuál es el país que más perfora el Arancel Externo Común del Mercosur?* <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/pais-perfora-arancel-externo-comun-MERCOSUR.html>

Serbin, A. (1996). Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe. *Estudios Internacionales: revista del IRIPAZ* 7(13)¿8#§1234, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio.

Sistema de Estadística de Comercio Exterior del MERCOSUR (SACEM). (2021).  
<https://estadisticas.MERCOSUR.int/>

Sputnik noticias (2019, 15 de Abril). *MERCOSUR suspende elecciones de parlamentarios para ahorrar.* <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904151086718283-elecciones-en-MERCOSUR/>

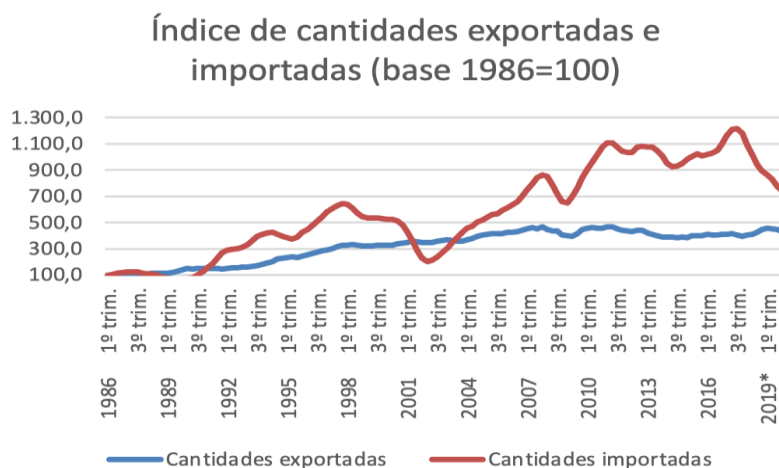
## BALANCE Y PERSPECTIVAS POSPANDEMIA A 30 AÑOS DEL LANZAMIENTO DEL MERCOSUR. LAS OPCIONES DE ARGENTINA

Martín Tetaz\*

En los 35 años que van desde 1986 hasta 2020 y para los que hay datos disponibles en la página del INDEC, las cantidades exportadas por Argentina se multiplicaron por cuatro, creciendo a una tasa anual del 4%, pero con la particularidad de haber crecido al 10,4% entre 1986 y 1990, al 8% entre 1990 y 2001 y al 0,7% entre en 2001 y el 2020.

En contraste, las cantidades importadas, más dependientes del ciclo y del tipo de cambio real, se multiplicaron por 7,7 veces, punta-punta, creciendo -26,7% entre 1986 y 1990, pero volando al 17,5% anual entre 1990 y 2001, para continuar creciendo al 3% anual en las últimas dos décadas, a pesar de haber ajustado fuerte desde que comenzó la última recesión del 2018-2020.

Grafico número 1: Cantidades exportadas e importadas por Argentina



Fuente: INDEC

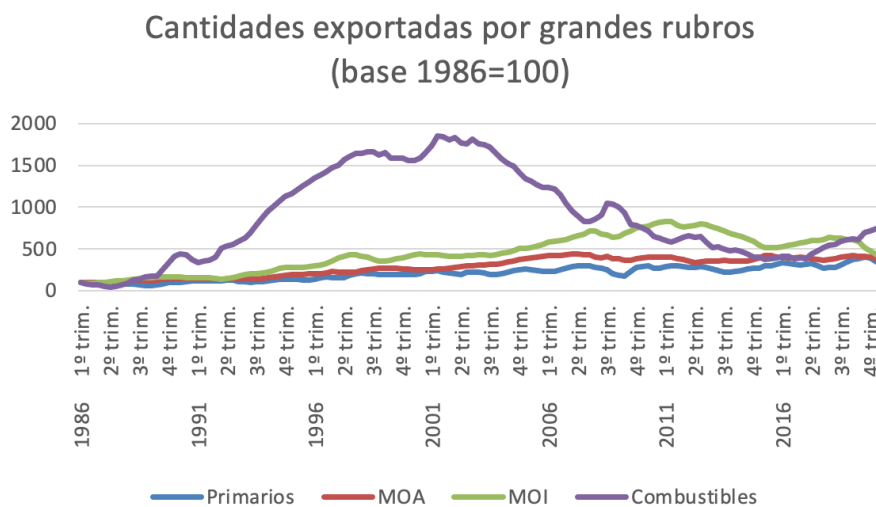
\* Economista, profesor Adjunto de Economía Política FCJyS UNLP. Investigador categoría III Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de Argentina. Profesor de Teoría de la Integración en la Maestría de Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración de la UNLP

Argentina entonces tiene dos problemas históricos que pueden leerse como los hechos estilizados del gráfico anterior. Por un lado, las importaciones sobre reaccionan en cantidades, como dijimos, al tipo de cambio real y a las etapas expansivas y contractivas del ciclo; se derrumban en las recesiones con devaluaciones reales y vuelan en los años de crecimiento, anabolizadas por la apreciación cambiaria. Por otro lado, las cantidades exportadas son más estables, dependiendo de los avances en productividad de la economía y de la política comercial, pero es claro que hay un patrón de crecimiento entre 1986 y 2007 y otro de estancamiento en los años siguientes.

Cuando se descomponen las cantidades exportadas según el tipo de bien, vemos el espectacular protagonismo de los combustibles en los 90, asociados a la privatización de YPF y la desregulación del sector, pero también la gran tracción de las manufacturas de origen industrial (MOI) que multiplicaron por 8 su nivel hasta 2011, creciendo a una tasa del 10,6% anual en los primeros 10 años del MERCOSUR, al 6,7% por año en la segunda década y cayendo un 48% punta-punta desde el pico de 2011 (27% si no se considera el año de la pandemia).

En contraste, los despachos al exterior de productos primarios se multiplicaron, siempre en cantidades, por 3,4 desde 1986 y las manufacturas de origen agropecuario lo hicieron por 3,8 veces en ese lapso. Sin embargo, el crecimiento fue más parejo y estable, puesto que los primeros se expandieron al 6,9% interanual en la primera década, al 2,1% en la segunda y continuaron creciendo al 2% desde 2011 (3,2% sin considerar la pandemia), al tiempo que las manufacturas de origen agropecuario lo hicieron al 5,5% anual en la primera década de funcionamiento del bloque, al 4,7% hasta 2011 y se estancaron desde entonces (creciendo solo al 0,85% anual).

## Gráfico número 2: Cantidades exportadas por grandes rubro



Fuente: INDEC

La primera hipótesis que surge de esos datos es que el dinamismo de las exportaciones de manufacturas industriales está íntimamente ligado al proceso del MERCOSUR, a punto tal que el sector que representaba el 27% de las ventas al exterior en la previa a la firma del Tratado de Asunción, pasó a englobar el 34% de las exportaciones en el pico de 2011, lo cual es doblemente notable porque ese crecimiento se dio en un contexto de precios récord de las materias primas.

## Cuadro número 1: Participación de los principales rubros en las exportaciones argentinas

Participación de los principales rubros en las exportaciones				
	Años			
	1990	2001	2011	2019
<b>Productos primarios</b>	25,7%	22,8%	23,9%	26,9%
<b>Manufacturas de origen agropecuario</b>	39,1%	28,1%	33,4%	36,8%
<b>Manufacturas de origen industrial</b>	27,2%	31,3%	34,7%	29,5%
<b>Combustibles y energía</b>	8,0%	17,8%	8,1%	6,8%

Fuente: INDEC

De haberse mantenido en 2011 los precios de 1990, la participación de las MOI hubiera ascendido al 53,2% mientras que las MOA habrían representado el 26% de la matriz de exportaciones del 2011 y los productos primarios solo el 16,5%

**Cuadro número 2: Participación de los principales rubros en las exportaciones  
(precios de 1990)**

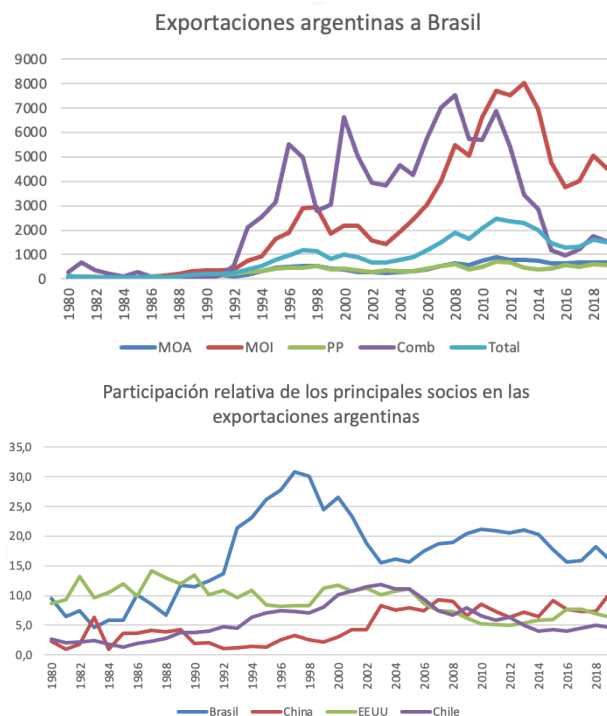
Participación de los principales rubros en las exportaciones, a precios de 1990		
	Años	
	1990	2011
<b>Productos primarios</b>	25,7%	16,6%
<b>Manufacturas de origen agropecuario</b>	39,1%	26,1%
<b>Manufacturas de origen industrial</b>	27,2%	53,2%
<b>Combustibles y energía</b>	8,0%	4,1%

Fuente: Construcción propia en base a INDEC

Por supuesto, no alcanza con la mera observación de ese cambio estructural del patrón de inserción en el comercio internacional para atribuírselo al MERCOSUR. La primera pregunta que surge es la contrafactual; ¿qué hubiera pasado si Alfonsín y Sarney no hubieran avanzado en las negociaciones, o si Argentina hubiera elegido el modelo chileno de apertura con un conjunto amplio de acuerdos bilaterales? La segunda pregunta es ¿Por qué se estancaron el proceso de cambio estructural y el volumen del comercio desde 2011?

Si el espectacular crecimiento del comercio con Brasil es enteramente atribuible al MERCOSUR, o si tiene que ver con la actitud aperturista general que predominó en Argentina y en Latinoamérica en los 90 es algo difícil de dilucidar, pero lo que está claro si utilizamos la década anterior como tendencia previa, es que hubo un *boom* de comercio que multiplicó por 4,1 las exportaciones (ahora en dólares) de Argentina a Brasil en la primera década del acuerdo, con particular fortaleza de las manufacturas de origen industrial (MOI), que se sextuplicaron en el ínterin. Entre 2001 y 2011 las ventas al país vecino crecieron otro 179%, otra vez traccionadas por las MOI que volaron 253%. Así, en los primeros 20 años desde la firma del tratado, las exportaciones a Brasil se multiplicaron por 11 y particularmente las de manufacturas industriales lo hicieron por 21.

### Gráfico número 3: Exportaciones argentinas a Brasil en monto y en porcentaje del total



Fuente: CEI

Es cierto, no obstante, que el despegue del comercio bilateral no empezó en 1991, sino por lo menos cinco años antes, como lo ilustra el gráfico de la derecha, en la medida que avanzaba la política exterior de Alfonsín y Sarney. El otro contrafactual es el comercio con Chile, que creció de manera sostenida desde que se zanjó a fines de 1984 el conflicto del Beagle. Lo notable es que el *boom* con Chile también estuvo impulsado por exportaciones de manufacturas industriales. Ese destino extra MERCOSUR representaba el 4,8% de las exportaciones de MOI en la primera mitad de los 80 y creciendo de manera sostenida llegó a explicar el 11,8% de las ventas industriales en 2003, para ir perdiendo participación desde entonces.

Volviendo a Brasil, la fuerte escalada del comercio bilateral convirtió al más grande del bloque en el principal socio comercial de la Argentina pasando de dar cuenta del 6,8% de nuestras exportaciones en el primer lustro de los 80, al 30,1% en 1998, justo antes de la devaluación del Real. Particularmente en manufacturas de origen industrial, Brasil

explicaba el 9,8% de las exportaciones argentinas en promedio durante los 80 y pasó a dar cuenta del 52% en 1998, para estabilizarse en torno del 35% en los últimos años

#### **Gráfico número 4: Exportaciones industriales a Brasil como porcentaje del total de MOI**



Fuente: CEI

Pero al mismo tiempo, la sociedad predominante con el MERCOSUR se convirtió en un riesgo para Argentina, como lo ilustra el derrumbe de las exportaciones a Brasil, primero en la crisis del Real en 1999 y después a partir del 2011.

El derrumbe del 99-2002 desnuda uno de los principales problemas del bloque; la falta de una coordinación macro. Si la ventaja teórica de un proceso de integración, desde el punto de vista estructuralista es que permitía diversificar el patrón de inserción en el comercio mundial, reduciendo la dependencia a la volatilidad de los términos de intercambio de las materias primas, la poca diversificación de los destinos de productos industriales nos expone a las devaluaciones o cambios bruscos de política monetaria de nuestros socios. Si la Convertibilidad del Peso se estaba agotando como régimen monetario y cambiario en la segunda mitad de los 90, la devaluación del Real fue, en el contexto del MERCOSUR, el tiro de gracia.

### Gráfico número 5: Tipo de cambio real bilateral Argentina-Brasil



Nota: Ponderado por el comercio de manufacturas (promedios móviles 12 meses. Ponderaciones actuales: Brasil: 30%; Estados Unidos: 13%; China: 15%; Zona del euro: 20%) Fuente: BCRA, INDEC, Direcciones de estadística de la Provincia de San Luis y de la Ciudad Aut. de Buenos Aires, Thomson Reuters y REM-BCRA

Fuente: BCRA

La caída de exportaciones a partir de 2011 es otra prueba de la falta de coordinación macro del MERCOSUR, sumada a la asimétrica dependencia que le genera a Argentina el nivel de actividad económica en Brasil. De hecho, el derrumbe en las exportaciones de manufacturas industriales hacia Brasil desde 2014 se explica por la combinación de un tipo de cambio que pierde competitividad (el tipo de cambio real de Argentina contra Brasil cayó 28% entre julio de 2011 y el mismo mes de 2012 y era para fines de 2015 un 58% más bajo que a mediados de 2011), junto con una macro brasilera que perdía potencia, entrando en recesión a mediados del 2014. En otras palabras, en un contexto en el que Brasil se empobrecía, Argentina se ponía cara; exactamente lo contrario de lo que sugiere el uso del tipo de cambio real como herramienta amortiguadora de shocks externos.

Francamente, si Argentina va a permanecer en el MERCOSUR y no va a usar la flotación cambiaria como una herramienta de absorción de shocks, no se entiende por qué directamente no opta por una convergencia monetaria al Real, que además eliminaría la inflación y bajaría el riesgo país, derrumbando el costo del crédito.

Por último, en un mundo dinámico, donde los países avanzan en distintas estrategias de inserción en cadenas de valor globales, el estancamiento de la política exterior se paga con menos comercio, frenando las posibilidades de un proceso de desarrollo sostenible fronteras adentro. Lo que los datos de los últimos 40 años de comercio



argentino muestran es que cuando la política exterior es activa y se avanza en procesos de integración como el del MERCOSUR o la paz con Chile, las herramientas funcionan y el comercio se potencia, pero cuando se frenan los avances perdemos mercados y solo podemos expandir el comercio de materias primas, donde la demanda es ilimitada desde el punto de vista de un país chico. La inestabilidad macro y la falta de coordinación de la política monetaria y cambiaria es un lastre más; no hay modo de sostener el crecimiento de las exportaciones si el tipo de cambio se aprecia de manera permanente por vías exógenas y artificiales, como los controles de cambios combinados con monetización del déficit. Tampoco si nuestro comercio está tan concentrado que depende del ciclo económico de un solo país.

En ese contexto es *statu quo* no parece una opción viable ni conveniente y Argentina debería elegir si prefiere profundizar el MERCOSUR, avanzando en una mayor coordinación macro que eventualmente incluya la convergencia monetaria o flexibilizarlo para permitir que sus socios avancen en la construcción de nuevos acuerdos. El estancamiento del bloque demuestra que la tecnología de negociación de acuerdos extra MERCOSUR no funciona e incluso amenaza la continuidad del esquema porque genera incentivos a salirse de aquellos países que lejos de verlo como una herramienta para potenciar el poder de las partes, lo consideran un limitante de sus capacidades de conseguir nuevos destinos para sus productos.

## **Bibliografía**

Centro de Economía Internacional. <http://www.cei.gob.ar/>

Banco Central de la República Argentina. <http://www.bcra.gov.ar/>

Instituto Nacional de Estadística y Censo. <https://www.indec.gob.ar/>

Mercado Común del Sur. <https://www.mercosur.int/>

Presidentes Menem, C., Collor, F., Rodriguez, A., y Lacalle Herrera, L. (26 de marzo de 1991). *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Tratado de Asunción.* <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HURTADO BRICEÑO, ALBERTO J. Y VIERIA POSADA, EDGAR (EDITORES). GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA (GRIDALE) “PERTINENCIA Y CONVERGENCIA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS MUNDIALES”. BOGOTÁ, COLOMBIA. JUNIO 2020, 391 PÁGINAS.

El texto del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) que se describe se desarrolla en el marco de la realidad presentada por los procesos de integración latinoamericanos y las posibilidades de convergencia desde distintas miradas, las cuales se reflejan en esta obra, estructurada en diez capítulos.

En el primer acápite titulado “*Elementos histórico-institucionales para una convergencia de la integración latinoamericana*” Edgar Vieira Posada analiza la integración como un elemento inherente a la historia de América Latina haciendo una revisión del pasado, una evaluación del presente y una proyección a futuro con la posibilidad de la convergencia latinoamericana.

En el segundo capítulo cuyo título es “*Las dificultades en la convergencia de la integración latinoamericana*” José Briceño Ruiz enuncia que a pesar de los esquemas de integración y cooperación que se han creado en América Latina desde 1960 (ALALC) hasta la actualidad, la unidad se ha expresado como una idea importante en cuanto a su concepción, pero al mismo tiempo se mostró débil y por lo tanto, la región no ha sido capaz de crear un bloque comercial dinámico que incluya a todos los países. En este contexto, el autor señala las dificultades o los obstáculos que presenta la posibilidad de convergencia regional.

En el Capítulo tercero denominado “*Convergencia de políticas económicas en la integración latinoamericana*” Alberto José Hurtado Briceño explica, a partir de las diferencias conceptuales existentes entre la cooperación, la coordinación y la convergencia, cómo ha respondido América Latina ante distintas estrategias de políticas económicas convergentes en los bloques del MERCOSUR, el SICA y la Alianza del Pacífico.

Sadcidi Zerpa de Hurtado en coautoría con José Mora Mora en el Capítulo IV que lleva por título “*Convergencia económica y comercial en América Latina*” entienden que las políticas que van en dicho sentido (el de la convergencia) resultan ideales para el desarrollo justo y equitativo de la región, sobre todo para aquellos países que reúnen un menor grado de desarrollo y de crecimiento económico. Analizan los casos puntuales del MERCOSUR, el SICA y la Alianza del Pacífico en concordancia con lo expuesto en el Capítulo III.

En el Capítulo V cuyo título es “*La posición de los empresarios frente a la propuesta de Convergencia Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur (2014-2018)*” Rita Giacalone entiende y expresa que la posibilidad de converger de ambos bloques se vuelve más efectiva con la activa participación de actores que se encuentran fuera del sector estatal, brindando de esta manera una visión desde otra óptica de la integración.

El título del Capítulo VI es “*Pertinencia de la Integración Regional en Latinoamérica: aproximación a la eficiencia institucional*” y allí los coautores Ana Marleny Bustamante y Francisco Javier Sánchez Chacón nos muestran desde el punto de vista institucional y más específicamente de la eficiencia o ineficiencia de las instituciones de las Organizaciones de Integración Regional (OIR) cómo se han desenvuelto los distintos esquemas de Integración en Latinoamérica.

Pasando al Capítulo VII, Claudia Patricia Sacristán Rodríguez junto a Fernanda Caballero Parra han titulado “*Pertinencia de Políticas Migratorias en la integración latinoamericana*”, a partir de la cuales analizan los casos del MERCOSUR, la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de Naciones en lo tocante a las normativas en materia migratoria, a partir de los movimientos de personas que se han venido dando desde fines de siglo pasado y con mayor auge en lo que va del presente siglo XXI.

En el Capítulo VIII titulado “*Pertinencia de una convergencia jurídica-institucional en la integración Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur*” Rita Gajate entiende que del mayor o menor grado de convergencia jurídica institucional depende el éxito o el fracaso de la articulación de políticas entre bloques regionales, excediendo los aspectos netamente económicos y alcanzando o intentando alcanzar objetivos políticos y sociales.

Por su parte, Luis Antonio Toro Guerrero y Martin Alberto Tetaz en el Capítulo IX que lleva por título “*Pertinencia de una convergencia fiscal entre el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico: oportunidades y limitaciones*” enfocan desde el punto de vista de la actividad fiscal, cuáles son las herramientas que facilitarían un escenario de convergencia entre los dos bloques y cuáles son los beneficios que se abren en distintos niveles si dicha convergencia llegara a lograrse.

Finalmente, en el Capítulo X Juan Carlos Fernández Saca expone en su trabajo titulado “*Centroamérica: pertinencia de su proceso de integración y convergencia (divergencia) hacia la integración latinoamericana*” que la región Centroamericana se ha limitado, a través del tiempo y a partir de la suscripción de distintos acuerdos de integración, a desarrollar el aspecto netamente comercial de la misma, sin generar un espacio que permita profundizar y ampliar las relaciones hacia temáticas que exceden lo estrictamente relacionado con el comercio entre países. ■**R-M**

## **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 44 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: [revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar](http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar)

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

**INFORMES:** De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

**E-mail:** [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com)      **Teléfono:** 0054-221-421-3202;      **Web:**  
[www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

## **AUTORIDADES DEL IIL-UNLP**

### **DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO**

NOEMÍ MELLADO

### **SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO**

MARCELO HALPERÍN

### **SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

LILIANA RAPALLINI

### **SECRETARIO**

ROBERTO MIRABELLI

### **CORRECTORA DE ESTILO**

MARÍA CORBETTA

### **DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (OILAC)**

NOEMÍ MELLADO

### **SECRETARIO DEL OILAC**

ROBERTO MIRABELLI

### **RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC**

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS