

# ¿Hacia dónde va la integración sudamericana? Claves para pensar el futuro del MERCOSUR a la luz de su 30 aniversario

*Where is South American integration headed?  
Keys to think about the future of MERCOSUR in  
light of its 30<sup>th</sup> anniversary*

## LETICIA GONZÁLEZ

Profesora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del INTA. Buenos Aires – Argentina  
orcid.org/0000-0002-2130-026X  
lgonzalezinfantino@gmail.com

## FLORENCIA JULIETA LAGAR.

Profesora de la UADE. Becaria doctoral del CONICET. Buenos Aires – Argentina  
orcid.org/0000-0002-1662-1077  
florescjalagar@gmail.com

## DANIELA VANESA PERROTTA.

Profesora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET. Buenos Aires – Argentina  
orcid.org/0000-0003-1060-5129  
danielaperrotta@gmail.com

## EMANUEL PORCELLI

Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires – Argentina  
orcid.org/0000-0002-1364-6383  
eporcelli@gmail.com

## Resumen

Los 30 años del MERCOSUR constituyen un hito simbólico que abre la posibilidad de repensar el presente y el futuro de la integración regional en el Cono Sur a la luz de las experiencias y recorridos atravesados. En este artículo nos proponemos indagar en ocho puntos que constituyen la columna vertebral del proceso. Son elementos que se vienen prefigurando desde el inicio mismo de los acercamientos que dieron origen al MERCOSUR, pero que hoy asumen una relevancia diferente. Además, la dinámica que adquieran en los próximos años le darán una forma particular al futuro de una región tensionada por proyectos en pugna. Anclados en la concepción de la integración regional como política pública y en la noción de las políticas públicas regionales como estructurante para comprender las iniciativas en el marco del MERCOSUR, exploramos las disyuntivas actuales de cara a la construcción del proceso a mediano y largo plazo.

Palabras Clave: MERCOSUR; América del Sur; integración regional; 30 años.

## Abstract

The 30th anniversary of MERCOSUR is a symbolic milestone that opens up the possibility of rethinking the present and the future of regional integration in the Southern Cone lighted by the experiences and paths followed. We aim to think about eight points that constitute the backbone of the process. Even when these elements have been present since the first approaches that led to the construction of MERCOSUR, nowadays they have a different relevance. Moreover, the dynamics they will acquire in the coming years will give a particular shape to the future of a region under tension. Anchored in the conception of regional integration as public policy and in the notion of regional public policies as a structuring factor to understand the experiences and paths within MERCOSUR, we explore the current dilemmas facing the construction of the process in the medium and long term.

Keywords: MERCOSUR; South América; regional integration; 30 years.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.2.m.011>

Recebido em: 14 de dezembro de 2021. Aprovado em: 18 de janeiro de 2022.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, la reflexión desde espacios académicos sobre el proceso de integración ha estado teñida de presente. La deriva de un proyecto que parecía consolidado en muchos aspectos abrió preguntas -y también respuestas- urgentes sobre el día a día de la integración mercosureña, focalizando en las acciones e inacciones de sus socios en relación con procesos políticos, económicos y sociales, tanto internos como externos. El hito de los 30 años del MERCOSUR, ocurrido en marzo de 2021, nos dio la oportunidad -la excusa- para repensar, a lo largo de todo el año, el presente y en especial, el futuro de la integración regional en el Cono Sur a la luz de las experiencias y recorridos que nos trajeron hasta la situación actual. En efecto, la longevidad del proceso -uno de los más añosos en el continente- le ha permitido transitar por diferentes realidades nacionales y regionales, propuestas político-ideológicas, proyectos de región que no sólo han dado forma al proceso actual, sino que también marcan los problemas, las agendas, las cargas históricas y los desafíos futuros que se le presentan a este proceso de integración.

En este artículo, nos proponemos indagar en ocho puntos que, desde nuestra perspectiva, constituyen la columna vertebral del bloque en la actualidad. Son procesos que se vienen prefigurando desde el inicio mismo de los acercamientos que dieron origen al MERCOSUR, pero que hoy adquieren una relevancia diferente, en base a la acumulación, pero también a la particular coyuntura regional y global que, por supuesto, no puede desconocerse. Asimismo, la dinámica que adquieran en los próximos años le darán forma -una forma particular- al futuro de mediano y largo plazo de una región que hoy se encuentra tensionada por proyectos nacionales, regionales y globales en pugna.

Para ello, partimos de una breve caracterización de los procesos de integración regional como políticas públicas y de las agendas de la integración como políticas públicas regionales (Perrotta, 2019, 2013), en tanto conceptos centrales para comprender las iniciativas y los caminos atravesados en el marco del MERCOSUR. Esta caracterización nos permite poner en contexto y dar sentido a los puntos que abordamos en el siguiente apartado. Finalmente, presentamos algunas conclusiones en torno de los escenarios futuros posibles para la integración regional sudamericana.

## LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

Los procesos de integración regional -y el MERCOSUR no es ajeno a ello- son proyectos políticos en construcción permanente donde hay intereses, valores, visiones e ideas en pugna (Perrotta, 2013). Ello da lugar a equilibrios contingentes en diferentes momentos, que se manifiestan por una u otra visión que logra instalarse como hegemónica. Los diferentes proyectos de integración hegemónicos se suceden por varias razones: una de ellas se vincula con la forma en que se

procesan las tensiones políticas en el ámbito nacional. Estos equilibrios también se ven afectados por las situaciones del contexto internacional que hacen que el MERCOSUR esté atento en clave defensiva u ofensiva (Perrotta, 2019).

La integración regional puede caracterizarse a partir de un conjunto de elementos comunes que la diferencia de las formas de cooperación, coordinación o concertación interestatales: la creación de instituciones comunes y/o compartidas para adoptar decisiones consensuadas que generan normas que afectan el nivel nacional de regulación de políticas. Vale destacar que (1) la puesta en común y/o cesión de soberanía no ha de ser idéntica en todos los casos, (2) la regulación regional sobre la agenda doméstica puede variar en profundidad y alcance y (3) no todos los acuerdos avanzan necesariamente en la conformación de una narrativa común que proporcione un horizonte de significado compartido sobre el proyecto político subyacente que erige a la región en tanto actor (Perrotta, 2018). Así, la integración regional refiere a las acciones encaminadas por un conjunto de actores y actoras (estatales y no estatales) que incrementan su interacción a partir de la definición de un conjunto de ideas, metas y proyectos políticos junto con las metodologías y herramientas para alcanzarlos, dando lugar a nuevas regulaciones y a una institucionalidad política que se acopla a las ya existentes. La región se encuentra en construcción permanente en tanto esas ideas, metas y proyectos son contingentes y las correlaciones de fuerzas entre los actores y actoras se van modificando a lo largo del tiempo. No obstante, un elemento de amalgama para la búsqueda de consensos para definir (y decidir) a partir de la integración regional refiere tanto a su carácter instrumental (alcanzar otros fines por la vía regional) como identitario (la socialización de un conjunto de ideas y valores que generan unidad: paz, democracia, desarrollo, autonomía, etc.).

Por su parte, las políticas públicas regionales son

“aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (es decir, en el marco del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional que tienen o no capacidad decisoria” (Perrotta, 2013:85)

Al referirnos al sistema de gobernanza de la región, la definición incorpora la distinción de que, por un lado, las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y, por el otro, las actoras, actores, e instituciones involucradas cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La alusión a la finalidad de la política regional –esto es, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto el poder político– se incorpora a las relaciones de poder que se establecen entre Estado, mercado y sociedad en los múltiples niveles de gobernanza (regional, nacional y local) y el consecuente reconocimiento de que incluso las decisiones en apariencia técnicas cuentan con un componente político que le es inherente.

Consecuentemente, para dar cuenta del desarrollo de una política regional se deben considerar los procesos, proyectos y productos de la construcción de la región (WARLEIGH-LACK & VAN LANGENHOVE, 2010): es decir, la historia de esa construcción (sus marchas y contramarchas), las visiones que diferentes actores y actoras (intelectuales, gobernantes, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) tienen sobre la región y los resultados, entendidos como los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración regional. Asimismo, esta postura analítica implica que para el estudio del proceso de definición, decisión, implementación y evaluación de las políticas regionales se deben considerar cómo juegan los elementos tanto endógenos como exógenos a la región en construcción. Es decir, cómo operan tanto las dinámicas institucionales, decisorias y los atributos de esa región como las tendencias y procesos globales más amplios vinculados a la política regional en cuestión.

Respecto de los atributos de la región, se deben tener en cuenta las diferencias entre los Estados que componen ese acuerdo de integración regional: puntualmente para los regionalismos sudamericanos, se debe considerar la situación de asimetrías –estructurales y regulatorias–, así como las variadas culturas políticas en general, y en cada agenda temática en particular (Perrotta, 2013).

De manera sucinta, podemos dividir en tres etapas el devenir del MERCOSUR en estas tres décadas<sup>1</sup>: una primera etapa de construcción del mercado común, desde su creación al momento de crisis económica-política-social de fin de siglo (1991-2002), que dejó ese proyecto más comunitario en *stand-by* a raíz de la mayor presión de sectores que se beneficiaron del aumento del comercio intrazona y la conformación del arancel externo común. Una segunda etapa de construcción de integración social y solidaria (2003-2012), que sin modificar sustantivamente las reglas de juego de la integración pudo encaminar proyectos estructurados en resolver asimetrías y proyectar desde la región el derecho de los pueblos al desarrollo. Una tercera etapa de impasse abierta a partir de la incorporación de Venezuela como nuevo Estado Parte, la suspensión política de la participación de Paraguay y caracterizada, desde entonces, por escenarios de recambio gubernamental en miembros plenos y asociados que van a complejizar las relaciones bilaterales y regionales. Se marca el 2012 como coyuntura crítica porque la primera ampliación conllevó un desafío no sólo por la circunstancia de que simultáneamente había un socio suspendido, sino porque toda nueva incorporación implica, *per se*, nuevas demandas, nuevas formas de procesarlas y un ejercicio de articulación y ajuste para balancear esos cambios (a los que no les atribuimos ningún adjetivo calificativo). Asimismo, en cada una de estas etapas el escenario global (tanto político como económico) tuvo sus peculiaridades, imprimiendo a la dinámica regional limitaciones y posibilidades particulares.

---

<sup>1</sup> Esta no es una periodización novedosa, se inscribe en un consenso mayor de parte de un conjunto de académicos que tenemos al MERCOSUR como objeto de estudio, entre los que se pueden mencionar a Mariano y Menezes (2021), Gomes Saraiva y Granja (2010), Vazquez (2019), Peixoto y Perrotta (2017), Bouzas (2011) y Bizzozero (2011).

Atravesadas estas tres décadas, la actualidad del proceso de integración registra situaciones que son resabios, emergentes de los acuerdos alcanzados y de las disyuntivas planteadas en estas diferentes etapas. Asimismo, el presente del MERCOSUR se encuentra marcado por la tensión entre proyectos con intereses, valores, visiones e ideas en pugna, que no acaban de instalarse como hegemónicos. Por último, las disputas globales enmarcan esta situación, poniendo en agenda temas y discusiones que afectan en diferentes grados la dinámica regional.

## OCHO PUNTOS PARA PENSAR LA REGIÓN HOY

A la luz de las experiencias atravesadas y los caminos recorridos, podemos dar cuenta de ocho elementos cuya resolución resulta hoy clave para pensar en las posibilidades futuras a mediano y largo plazo del proceso de integración regional del MERCOSUR. Es decir, las formas en que administren estas disyuntivas o procesos en marcha son centrales para pensar los posibles escenarios futuros para la integración del Cono Sur. Estos procesos y tensiones no son necesariamente emergentes de la coyuntura. En muchos de ellos se puede trazar un recorrido para plantear la forma en que han sido resueltos (o han quedado abiertos) en las etapas previas por las que ha atravesado la región. Otros, por el contrario, dan cuenta de un momento particular que interpela a la región y le exige respuestas.

### La coyuntura vs la dimensión estratégica

En el marco del desacuerdo entre los socios del MERCOSUR, que se vino haciendo más visible en los últimos años, las coyunturas políticas de los Estados Parte del bloque han tomado una dimensión que parece opacar el resto de las discusiones sobre cómo construir la región.

Los desacuerdos del presente se manifiestan públicamente en el más alto nivel político. Ello fue claramente visible en ocasión de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR del primer semestre de 2021, donde Argentina traspasó la Presidencia Pro Témpore a Brasil. Las tensiones entre los mandatarios de los Estados Parte del bloque se agudizaron en términos discursivos en ocasión de la celebración de los 30 años del MERCOSUR, con una disputa explícita entre los presidentes de Uruguay y Argentina. Allí, mientras Lacalle Pou pedía más flexibilidad al MERCOSUR, Fernández señalaba no querer ser -ni el país ni el bloque- “un lastre” para nadie. Sin embargo, la ilusión de la plena coincidencia entre los socios del MERCOSUR es simplemente eso: una ilusión. Incluso en momentos donde los colores políticos de los presidentes y presidentas, tanto de los Estados Parte como de los Asociados, eran más cercanos, la total armonía entre las demandas hacia el bloque y la región no fue alcanzada (ni se planteó como un horizonte posible). No obstante, estas diferencias están hoy agudizadas y se hace un uso político de ellas. Estos desacuerdos se trasladan, en mayor o menor medida, a lo que ocurre al interior de las numerosas agendas que componen el MERCOSUR. También obstaculizan pro-

cesos y ponen paños fríos a acuerdos que se vienen gestando desde hace mucho tiempo. Sin embargo, en otras áreas, otros consensos avanzan.

Algo similar ocurre con la disyuntiva entre lo parroquial y lo regional. Las coyunturas nacionales siempre han estado presentes a la hora de pensar las articulaciones y las negociaciones con el resto de los Estados. A nuestros países -periféricos, con múltiples demandas sociales y económicas que resolver en el corto plazo- les ha sido muy complejo poder resolver esta tensión entre el presente y el futuro, tanto en los planos nacionales como al momento de pensar la región. En este plano, desde los círculos académicos no hemos sabido explicar de manera correcta de qué forma la esperable priorización de los problemas de la coyuntura complejiza la mirada estratégica.

No obstante, como hemos señalado, en los últimos tiempos estas diferencias se han profundizado. Sin duda lo coyuntural parece opacar la posibilidad del pensamiento estratégico, al tiempo que las dificultades en las arenas nacionales colocan a la región en un segundo plano. La sólida construcción de largo plazo que se viene dando en algunos espacios de la región habilita llevar la discusión más allá de la coyuntura, para pensar en esas áreas que permiten construir la región a mediano y largo plazo. En este sentido, se vuelve vital vincular los dos planos de la política (la nacional y la regional) con los dos planos temporales (el corto plazo y el largo).

## **La relación Argentina-Brasil**

A mediados de los años 1980, los acercamientos entre Argentina y Brasil fueron determinantes para configurar una dinámica regional particular que tendría como corolario la firma del Tratado de Asunción en 1991. En efecto, con la experiencia reciente de las dictaduras militares, los presidentes de ambos países encararon la tarea de desactivar las hipótesis de conflicto intra-región y avanzar en la construcción de la amistad argentino-brasileña. Los primeros acercamientos diplomáticos dieron lugar, a poco de andar, a acuerdos en áreas sensibles (como la nuclear o la apertura de vías transfronterizas para la circulación de personas) y a importantes acuerdos comerciales. La regionalización de estos acuerdos, incluyendo primero a Uruguay y, ya hacia 1990, a Paraguay, fue la base para la construcción del MERCOSUR (Vazquez y Perrotta, 2013).

En la década del 2000, nuevamente el acercamiento entre Argentina y Brasil fue determinante para el relanzamiento del proceso de integración. La firma del Consenso de Buenos Aires por parte de “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner permitió avanzar -otra vez- en la regionalización de una visión particular sobre la propia región, por que fue acompañada luego por Uruguay y Paraguay en el Plan de Trabajo 2004-2006 del MERCOSUR. Estos acuerdos redinamizaron la integración regional, que venía estancada de la mano de las crisis políticas, económicas y sociales que vivenció el Cono Sur hacia finales de la década de 1990. Así, se incorporaron nuevas discusiones, dimensiones, actores y actoras a la construcción de la región (Perrotta y Porcelli, 2016).

Desde mediados de la década de 2010, sin embargo, los procesos (y proyectos) políticos nacionales han generado más desencuentros que encuentros entre estos dos países. El golpe de Estado a Dilma Rousseff en Brasil, que inauguró la presidencia de Michel Temer, y el posterior triunfo de Jair Bolsonaro, así como la asunción de Mauricio Macri en Argentina, colocaron la mirada de estos países fuera de la región. Esta perspectiva extranjerizante, que había sido dominante en las últimas décadas del siglo XX y que empezó a reorientarse hacia Latinoamérica en el nuevo siglo, se volteó nuevamente hacia los Estados Unidos y Europa, principalmente, colocando allí el horizonte de las estrategias de crecimiento y desarrollo nacionales. La alianza estratégica que se venía consolidando entre los socios del Sur quedó rota y, en parte a causa de ello, se ralentizó el proceso de integración regional. Así, la mirada del resto de los socios del MERCOSUR también se disparó, dejando a la construcción regional debilitada.

Con la asunción de Alberto Fernández en Argentina, algunos intentos de acercamiento -en particular comerciales- con el gobierno de Brasil se han puesto en marcha, con especial movilización desde la Cancillería argentina. La apuesta de la presidencia brasileña, sin embargo, no parece voltearse nuevamente a la región como socio estratégico. A ello se suma que, por primera vez en la historia reciente, la vinculación con el gobierno de Fernández es utilizada en el marco de disputas políticas en el plano interno. Así, mientras Bolsonaro hace gala de este desacuerdo, marca el acercamiento con el gobierno argentino como una estrategia poco deseable para su país. De esta forma, el discurso antiargentino se ha vuelto significativo en términos políticos, emulando al “tradicional” discurso político de la derecha en contra del gobierno venezolano. La incertidumbre respecto del proyecto político para los próximos años abre cuestionamientos acerca del papel que jugará la región para el proyecto político de Brasil pero, sin dudas, cómo se resuelva la vinculación con Argentina marcará en gran parte el futuro del bloque.

## Una región de paz y democracia

Al momento de los primeros acuerdos regionales que luego darían origen en el MERCOSUR, la democracia se constituyó en una cuestión urgente. Recién instalados luego de procesos dictatoriales largos y profundos, los sistemas políticos de la región se encontraban debilitados. Los acuerdos regionales fueron un ancla para fortalecerlos y consolidar un modo democrático de administrar los conflictos, particularmente en esos primeros momentos. La Declaración Presidencial de Las Leñas en 1992 y el Protocolo de Ushuaia, en 1998, fueron la materialización de estos acuerdos. La plena vigencia de las instituciones democráticas fue establecida como una condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR en Las Leñas. En Ushuaia, por su parte, se profundizó el compromiso anterior y se estableció una guía de acción en caso de una ruptura del orden democrático. Así, se acordó la posibilidad de establecer sanciones a los Estados, incluyendo sanciones comerciales y políticas, como la suspensión de la participación en los órganos consultivos y decisorios del bloque. En efecto, estos mecanismos permitieron

evitar conflictos en las arenas nacionales de algunos socios, siempre respetando la no injerencia en cuestiones internas, pero consolidando a la democracia como un requisito *sine qua non* para dar rienda a los acuerdos políticos y comerciales (Vazquez y Perrotta, 2013).

Cuando este acuerdo se creía firme, al igual que la democracia en América Latina, algunos procesos políticos internos llevaron a ponerlo en duda. Sin embargo, es de destacar que la región no actuó de igual forma en todos los casos. El golpe de Estado contra Fernando Lugo en Paraguay, en el año 2012, fue atendido por el MERCOSUR e implicó que este país fuera suspendido del bloque hasta tanto no se realizaran elecciones democráticas. Es de destacar, incluso, que uno de los elementos esgrimidos para la remoción de Lugo del cargo de presidente de su país fue la propuesta del Protocolo de Montevideo sobre compromiso democrático (conocido como Protocolo de Ushuaia II). En este documento se avanzaría sobre la posibilidad de que los Estados afectados por la ruptura del orden democrático solicitaran intervención al MERCOSUR. La inestabilidad política de Venezuela luego de la muerte de Hugo Chávez en 2013 también desató las voces de la región. En efecto, el Protocolo de Ushuaia constituyó la base del pedido público de suspensión política decidido por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el año 2017 (aunque finalmente la exclusión de Venezuela fue sostenida en términos institucionales con otros argumentos). Sin embargo, el golpe de Estado a Dilma Rousseff en 2016 no activó los mismos mecanismos regionales. Tampoco el caso de Evo Morales en Bolivia en 2019, que si bien no es un Estado parte del bloque, como Estado Asociado también ha suscripto el Protocolo de Ushuaia. Junto a ello, aunque el gobierno actual de Brasil fue elegido en las urnas, los dichos de Bolsonaro dejando entender que no aceptará el resultado de las próximas elecciones presidenciales si no cambia el sistema de votación nacional vigente generan dudas en torno de la consolidación de la democracia como el mecanismo para la resolución de los conflictos políticos en las arenas nacionales.

A esta situación se suma el crecimiento de las nuevas derechas en la región, que tienen un gran peso discursivo y que han sumado, en el último tiempo, resultados electorales que respaldan el camino declamado. Estos nuevos colectivos, que se fortalecen además con discursos xenófobos o antimigrantes, ponen en cuestión el futuro de la democracia en la región, una discusión que luego de las cruentas dictaduras militares se consideraba saldada.

La construcción de una región de paz (a través de la desactivación de las hipótesis de conflicto) y democracia fue uno de los pilares centrales para la construcción del MERCOSUR en la década de 1990. A la luz de los hechos ocurridos desde la segunda década del nuevo siglo, esta cuestión continúa instalándose como relevante para Sudamérica. El papel que puede jugar el MERCOSUR en este proceso (así como el que cumplieron otras instituciones regionales, como la UNASUR, con el mismo objetivo) es de vital importancia. Ello se revela más importante aun cuando se percibe que tanto la reacción de la región frente a procesos políticos destitu-

yentes como su impacto varía en función del peso de los diferentes socios en el ámbito regional. Decisiones claras en relación con estos procesos son definitorias de las características que se propone asumir la región para los próximos años.

### **Coaliciones de veto versus coaliciones de acción**

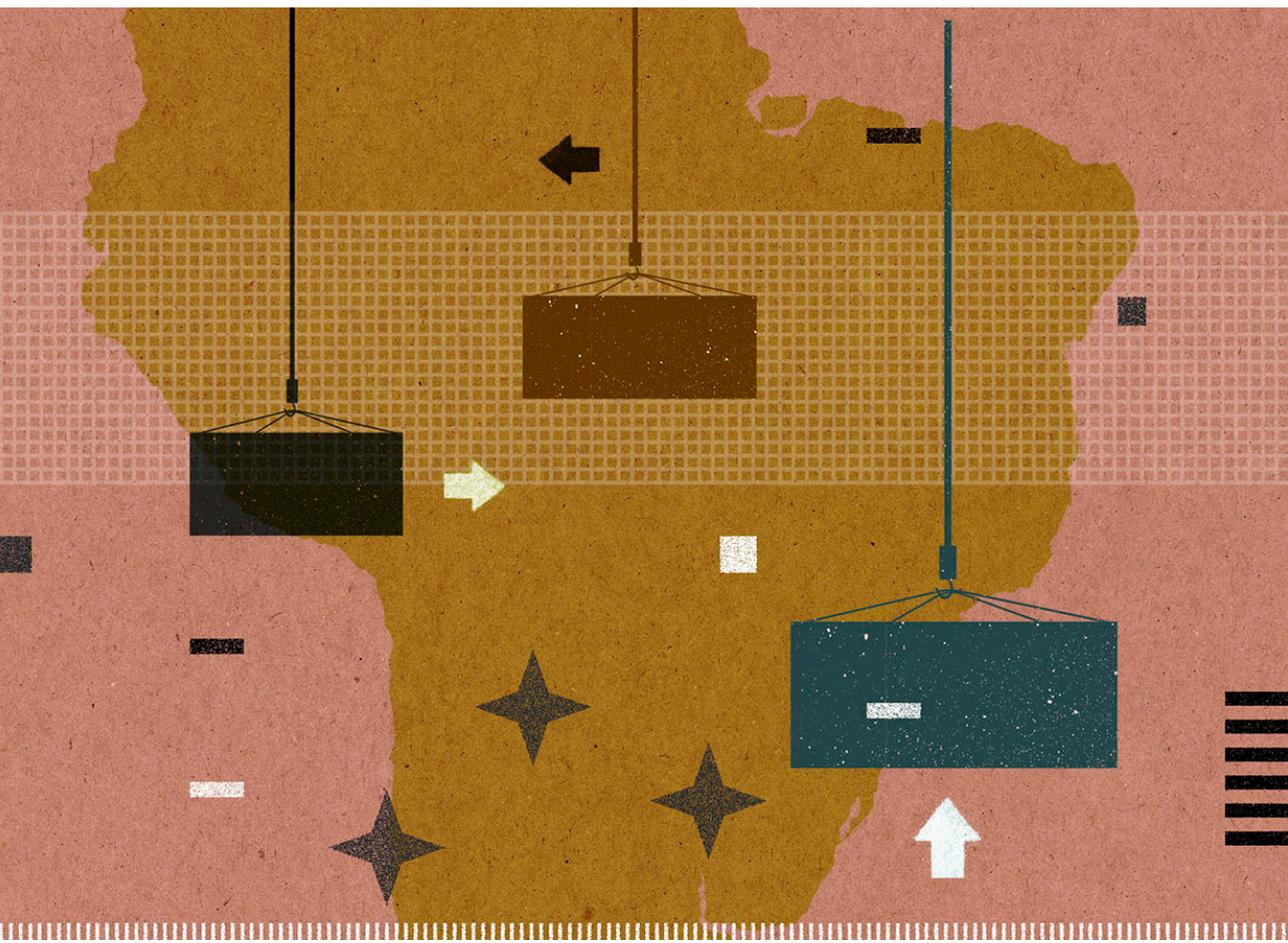
La participación de actores y actoras diferentes a las y los representantes gubernamentales es central cuando se piensa en la integración del MERCOSUR tanto desde círculos políticos como académicos (ALOP, 2009; Grandi y Bizzozero, 1998; Ventura et al., 2006). Esto se vincula a las características del diseño institucional del bloque, que establece reglas de juego básicas, alienta horizontes de trabajo determinados y favorece la participación de algunas coaliciones en detrimento de otras. Deben considerarse también otros actores y actoras de peso, cuyos posicionamientos son expresados en los ámbitos nacionales, pero que afectan la definición de las políticas regionales.

La creación del MERCOSUR abrió la posibilidad para las actoras y los actores no gubernamentales de pensarse en un marco regional. Así, poco a poco la región se convirtió en un dato (Jelin, 2003) y generó que los más variados colectivos tomaran posición frente al bloque. En términos institucionales, la participación de actores y actoras no-gubernamentales en la primera etapa del MERCOSUR fue consistente con los objetivos estratégicos acordados en el momento de su creación. Debido a que la dimensión comercial ordenaba el resto de los ejes y agendas de trabajo, se restringieron los espacios abiertos a dicha participación a actoras y actores vinculados con la motorización del proceso. En la misma línea, el Protocolo de Ouro Preto de 1994 estableció un único espacio para la participación de sectores privados: el Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR (FCES). Durante sus primeros años, dominaron la representación en el FCES cámaras empresariales, sindicatos y asociaciones de defensa del consumidor (Lagar, 2019). Por ese motivo, una gran heterogeneidad de colectivos gestionó espacios por fuera del bloque. Las posiciones de estos actores y actoras, no obstante, no fueron necesariamente promotoras de la integración. Es decir, al tiempo que algunos de estos actores y actoras demandaron por participar del proceso de toma de decisiones, otros se constituyeron en coaliciones de veto, intentando obstaculizar el devenir del proceso integrador. El equilibrio de estos dos grupos fue variando a lo largo de los años.

La democratización del MERCOSUR que tuvo lugar desde mediados de la década del 2000 implicó una doble apertura: por un lado, incorporó a actores y actoras que habían sido excluidos; por el otro, amplió la participación de aquellos que tenían poca influencia, o estaban en órganos considerados periféricos. Dicha transformación motivó el surgimiento de nuevas voces en la discusión sobre el proyecto de región. Movimientos sociales, uniones de trabajadores y trabajadoras, pero también otras actoras y actores vinculados a las nuevas agendas incorporadas, comenzaron a tener un protagonismo mayor, impulsando una dinamización de la integración, esta vez no en clave comercial, sino multidimensional (Vazquez, 2019).

En esta etapa reciente del MERCOSUR, la presencia de actores y actoras de veto, sin embargo, es mucho más fuerte que la de quienes buscan modificar el proceso de integración para ampliar en agendas sociales, desarrollistas y/o sustentables. Su influencia es potenciada por la lógica decisoria institucional del bloque, que facilita la conformación de coaliciones que tiene capacidad de bloquear iniciativas mucho más que la conformación de coaliciones propositivas. Esta definición no sólo se puede identificar en los órganos decisorios centrales (el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común), sino que imprime una dinámica general en el conjunto de los órganos del bloque o incluso por fuera del mismo proceso.

En ese sentido, la democratización del MERCOSUR iniciada en el nuevo siglo no ha logrado cambiar las lógicas de participación de manera definitiva, en tanto no se ha avanzado con cambios sustantivos en la institucionalidad. A su vez, si bien las coaliciones de veto existen desde los inicios del bloque (y en ese sentido no implican un retroceso), su renovada influencia agrava la situación e imprime nuevos desafíos a un incierto presente. La influencia relativa, hoy desigual, de ambos tipos de actores y actoras, será determinante para definir una discusión que estructurará el futuro del MERCOSUR, así como también lo será definir cómo (y dónde) se procesan esos debates.



## La reconfiguración de las agendas sociales

Pese a que la dimensión comercial fue la estructurante a la hora del diseño del MERCOSUR, las agendas sociales han estado presentes desde el inicio del proceso. Los diferentes proyectos políticos que han logrado instalarse como hegemónicos en los diferentes momentos han colocado a estas agendas sociales en diferentes lugares, otorgando de esta forma mayores o menores obstáculos a su instalación y desarrollo. Gracias a ello, hoy contamos en las arenas nacionales con un sinnúmero de políticas en estas áreas que no serían posibles si no mediara la integración regional. Pero, al mismo tiempo, en otras arenas temáticas, las discusiones se han obturado justamente por estas mismas dinámicas.

Durante la primera etapa del proceso integrador (1991-2001), la inclusión de agendas sociales estuvo ligada a aquellas áreas que podían fundamentar -de forma visible o poco controvertida- ser centrales para garantizar la libre movilidad de personas (comprendidas esencialmente como trabajadores y trabajadoras) y, por tanto, contribuir a la meta de la conformación de un mercado común (Inchauspe y Perrotta, 2008). Así, se llevaron adelante una serie de políticas públicas activas, a pesar de las diferencias nacionales que hubiera en torno de estos tópicos y de los obstáculos que se fueron encontrando, tanto a nivel nacional como regional, por las discrepancias en las visiones acerca del tratamiento de los temas incorporados en las agendas. Gracias a esta inclusión temprana (más allá de la posibilidad o no de encaminar acciones más o menos profundas) se generó un conjunto de capacidades acumuladas que permitieron, en un contexto más favorable, como el que se dio a partir de la década de los 2000, contar con logros concretos y dinamizar nuevas acciones.

En la nueva etapa, las agendas sociales ganaron densidad y capacidad de trabajo, promoviendo ya no sólo políticas sectoriales sino además puntos de encuentro y espacios de reunión conjuntos (como la Comisión de Coordinación de Ministros y Ministras de Asuntos Sociales - CCMAS). La principal contribución estuvo orientada a promover la comprensión en clave regional de problemas y cuestiones que, hasta el momento, sólo se abordaban nacionalmente. En el marco de la globalización de algunas de estas problemáticas se fueron develando como centrales a la hora de pensar una estrategia propia de desarrollo nacional y regional. De esta forma se ampliaron las bases instaladas desde la década de 1990 para la construcción de una ciudadanía regional, con anclaje en una narrativa integracionista en pos de una identidad mercosuriana.

Desde el año 2012, la consolidación de un nuevo proyecto político de integración regional permite identificar un *impasse*, inercia o estabilización del proceso, especialmente si nos detenemos en el lugar que han ocupado estas agendas sociales en la dinámica regional. Así, en este último período encontramos una doble dinámica. Por un lado, en especial en aquellas agendas más longevas (como la agenda de educación) o con un profuso trabajo en un período más o menos corto de tiempo (como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar) muestran un proceso de

acumulación que les permite avanzar en algunas cuestiones pese a la adversidad del contexto (González, 2019; Perrotta, 2019). Estos avances posibles, sin embargo, resultan muchas veces menores en relación con las capacidades que estas agendas expresan. Por otro lado, en otros casos la modificación institucional en las arenas nacionales ha llevado a una interrupción de los procesos de construcción de las agendas. Así, la desarticulación de secretarías y ministerios, pero también el reemplazo de las burocracias nacionales o incluso de los actores y actoras sociales que participaban del proceso, han estancado las discusiones impidiendo nuevos avances. Unas pocas agendas sociales, por el contrario, han mostrado dinamismo y capacidad de accionar en este contexto adverso.

En este escenario, algunos temas requieren una mirada renovadora: frontierizar las agendas (ya que varias son temáticas abordadas desde “las capitales”) y dotarlas de mayor complejidad en el escenario regional; avanzar en aquellos temas más sensibles o tabús, sobre los que se evitó su tratamiento para no entorpecer el proceso, pero que cada vez más se revelan como centrales; incorporar la voz de actores y actoras sociales y sus -nuevas- demandas al proceso regional. Finalmente, dar lugar a los cambios que permiten -que han permitido- la continuidad de estas agendas en contextos regresivos. De la misma manera que el dogma neoliberal indicó que los acuerdos regionales permiten un efecto candado para que persistan las reformas estructurales que promovían, la integración -en tanto herramienta- permite generar candados regulatorios para, con un fin muy distinto, garantizar un imperativo central en la actualidad: el derecho de los pueblos al desarrollo.

## **Nuevas agendas que se imponen**

Los años recientes han traído a la agenda del MERCOSUR una serie de desafíos a los que el bloque no ha sabido -o no ha querido- responder de forma orquestada o apelando a visiones, dinámicas y culturas políticas que le son propias.

Para empezar con el más reciente y evidente, la pandemia de COVID-19 encontró a la región en un momento de total desarticulación y ausencia de diálogo. Ello se percibió, en primer lugar, en la disparidad de las medidas de control sanitario iniciales que implementaron los países, a diferencia de lo que ocurrió en casos anteriores, como el de la pandemia de H1N1 (más conocida como gripe aviar). A ello se sumaron los cierres unilaterales de fronteras y dichos de los presidentes con respecto a la situación en los países vecinos. Posteriormente, la disparidad se expresó también en las medidas adoptadas para contener los efectos adversos vinculados con la salud y la economía. El punto cúlmine de los desacuerdos en torno de esta cuestión se dio en relación con la geopolítica de las vacunas. No sólo los países de la región aplicaron diferentes vacunas en sus territorios nacionales, sino que además las cadenas de producción locales de vacunas, así como su posible distribución, estuvieron totalmente desarticuladas. De esta forma, una agenda positiva con una alta capacidad de generar sinergias para la región sólo dejó al descubierto las incapacidades para hacer frente a situaciones que requieren rápida reacción.

A ello se suman una serie de temas que vienen tomando relevancia global desde hace algunos años (o décadas en algunos casos), a los que los países de la región no han dado respuestas articuladas ni tampoco han apelado a su saber hacer para generar contrapropuestas superadoras. De ellos, se destacan los temas impulsados desde organismos internacionales (en especial, el sistema de la Organización de las Naciones Unidas) o desde otros países con los que la región ha entrado en diálogo (es especial, la Unión Europea). Algunos de estos temas son caros a la región, como por ejemplo los que tienen que ver con los recursos naturales, la sostenibilidad y el cambio climático. Si bien estas temáticas han sido discutidas en mayor o menor medida en otros foros internacionales o incluso en el marco de otros procesos regionales (como la UNASUR), en el MERCOSUR su tratamiento ha estado prácticamente ausente. En los últimos años, el cuadro de situación se agravó de la mano de la postura negacionista de Bolsonaro con respecto al cambio climático y las políticas impulsadas en el ámbito doméstico que contribuyen a la degradación de uno de los bienes comunes más importantes de la región: la Amazonía. Incluso desde su campaña hacia la presidencia, tanto él como los demás candidatos de los partidos que conforman su coalición se mostraron proclives a estas iniciativas degradatorias (González, 2018), que se consolidaron con creces luego del ascenso al gobierno. La propuesta de la última Presidencia Pro Tempore de Argentina respecto de construir un observatorio del medioambiente se devela completamente insuficiente frente a los desafíos que reclaman estas agendas. Así, las formas de abordar estas temáticas por demás relevantes para pensar el desarrollo regional se encuentran marcadas por las propuestas y estrategias diseñadas en estos espacios que logran imponerse, tal como sucede por caso con el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea (GHIOFFO & ECHAIDE, 2020), más allá del grado de obligatoriedad que impriman.

Otro conjunto de temas, si bien más alejados de las tradiciones políticas de la región *stricto sensu*, hoy son insoslayables. Las temáticas de género son una de ellas. Los países de nuestra región han suscripto los tratados internacionales vinculados a la materia e incluso algunos espacios dentro del MERCOSUR han asumido la construcción de políticas públicas regionales sobre cuestiones de género como un mandato. Algunas de estas iniciativas están estrechamente ligadas a las propuestas elaboradas desde organismos internacionales, mientras que, en otras agendas, la participación de actoras y actores sociales las acerca a las realidades de la región. Sin embargo, la asunción de estas discusiones es dispar, existiendo espacios y agendas donde estos temas se encuentran absolutamente soslayados (González y Perrotta, 2021).

No asumir estas nuevas agendas desde perspectivas autóctonas coloca al proceso en una posición de subordinación, pero además le impide pensar dimensiones que, en especial en tiempos recientes, se develan como centrales para articular proyectos de desarrollo nacionales y regionales sostenibles y autónomos.

## Efecto centrífugo extraregional

Los tratados constitutivos del MERCOSUR explicitaron el carácter nodal de la dimensión comercial del proceso. Por un lado, los Estados Parte se comprometieron a eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias para garantizar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos al interior de la región. Por otro lado, establecieron una serie de acuerdos vinculados a su inserción en los mercados internacionales. De ellos, se destacan el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial regional, para coordinar tanto el vínculo con terceros países como las posiciones frente a foros multilaterales dedicados al tema. Con esta mirada, durante la primera etapa del MERCOSUR se lograron los objetivos planteados, consolidándose rápidamente como una Unión Aduanera (aunque imperfecta).

A lo largo de estos 30 años, la coyuntura económica internacional y las políticas macroeconómicas de los gobiernos variaron sustancialmente. Mientras que en algunas etapas los Estados privilegiaron el vínculo intrarregional, en otras centraron su estrategia en la apertura hacia terceros países. En ese contexto, distintos actores y actoras no-gubernamentales vinculados al mercado se movilizan y posicionan respecto a cursos de acción posibles. Su voz no sólo es expresada en los espacios formales -como el FCES- sino también en otros ámbitos nacionales y regionales. Como consecuencia, distintos sectores se han reconocido -en distintos momentos de la historia- ganadores o perdedores del MERCOSUR. Sin embargo, algunas condiciones menos cambiantes -como las estructuras productivas nacionales- favorecieron posicionamientos estables de actoras y actores de peso tanto a favor como en contra del proceso.

La actualidad del MERCOSUR se presenta, entonces, ante un nuevo reto. El creciente proceso de primarización de las exportaciones genera un efecto centrífugo para la región. En efecto, cada vez tiene más peso la relación de las exportaciones con China por sobre las exportaciones intrarregionales (PAIKIN & DULCICH, 2017). Esta transformación modificó los pesos relativos de los grupos económicos al interior de cada país, en donde los complejos agroexportadores (que no necesitan a la región, e incluso la ven como competencia) adquieren cada vez más fuerza y capacidad de lobby.

Como contracara, los sectores industriales se han posicionado en favor de la flexibilización de los acuerdos de integración alcanzados. De hecho, las uniones industriales de los cuatro países publicaron recientemente varios comunicados conjuntos expresando su rechazo a la modificación o revisión del Arancel Externo Común y el Régimen de Origen del MERCOSUR, apoyando la posición actual argentina. En sintonía, enfatizaron la importancia de involucrar al sector productivo para tomar estas decisiones, que consideraron decisivas para el futuro del bloque.

En suma, las posiciones divergentes de las distintas coaliciones de la región, así como las cambiantes condiciones internacionales -que generan incentivos para ciertas estrategias de política comercial-, influirán sin dudas en el MERCOSUR

futuro. También cabe preguntarse cuáles serán los sectores que tendrán más peso, y si se consolidará definitivamente el efecto centrífugo extraregional presente en la actualidad.

## Los acuerdos mínimos requeridos

Las ideas que motorizaron la construcción del MERCOSUR fueron la paz, la democracia y los Derechos Humanos. 30 años después -y a pesar de la tensa relación actual entre Argentina y Brasil-, podemos sostener que las hipótesis de conflicto previas se han desarticulado, consolidando a la región como una zona de paz, con numerosos instrumentos regionales para la protección del orden democrático. Además, los órganos de trabajo del bloque se han consolidado como espacios privilegiados de diálogo y negociación, tanto en coyunturas favorables como en momentos de fuertes desacuerdos y divergencias. Bajo ese razonamiento, el bloque sigue cumpliendo una función esencial en América del Sur.

Sin embargo, los objetivos prioritarios definidos en el momento de su creación son, en la actualidad, cuestionados. Si bien las coyunturas globales, regionales y nacionales variaron significativamente en el tiempo, algunos consensos básicos se sostuvieron. Entre ellos, se destacan las preferencias por un comercio administrado, la negociación conjunta con terceros países y bloques de países, y cierto proteccionismo aplicado al mercado regional. Todos los acuerdos comerciales regionales posteriores se realizaron considerando estas orientaciones como premisas de trabajo. En efecto, persistieron durante las distintas etapas del MERCOSUR, sin sufrir grandes modificaciones.

Hoy, la actual discusión sobre la eliminación del Arancel Externo Común y la flexibilización de la negociación externa -en especial, en torno al Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea y las negociaciones con China- pone en tensión los acuerdos mínimos sobre los cuales el MERCOSUR cimentó su trabajo durante tres décadas. Esta situación no se explica sólo por la divergencia de proyectos nacionales de construcción de región, ya que se reconocen otros momentos similares en el pasado del bloque. No obstante, el aumento en la brecha entre dichas posturas influye en la pérdida de consenso de larga data, generando nuevas dudas sobre el futuro del MERCOSUR. Cabe preguntarse, entonces, cuál es el mínimo necesario, innegociable, para sostener este proceso de integración.

## CONCLUSIONES

Los procesos que está atravesando la región en la actualidad exigen un ejercicio agudo de reflexión, desde la academia, pero también desde espacios políticos, sociales, empresariales, no para destrabar la coyuntura sino para pensar el MERCOSUR que es deseable y necesario construir a futuro. El 30 aniversario de la firma del Tratado de Asunción es un hito simbólico que nos da pie a pensar ese proceso de convergencia de ideas y proyectos sobre la región.

Para dar cuenta del desarrollo de la integración regional en tanto política pública, es necesario considerar los procesos, proyectos y productos de la construcción de la región: es decir, la historia de esa construcción (sus marchas y contramarchas), las visiones que diferentes actores y actrices (intelectuales, gobernantes, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) tienen sobre la región y los resultados, entendidos como los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración regional. Ello no sólo nos permite conocer en profundidad la política, sino también identificar los desafíos actuales e imaginar los futuros posibles.

En este artículo pensamos en torno de ocho puntos que atraviesan diferentes dimensiones del proceso de integración que, consideramos, pueden moldear el futuro de nuestra región. La visión estratégica, la articulación entre sus socios mayores, la conformación de la agenda de la integración, el rol de actrices y actores no gubernamentales, la articulación comercial de cara a la presencia de otros actores globales y la consolidación de acuerdos mínimos constituyen el núcleo de estos futuros posibles. La forma en que se resuelvan cada una de estas tensiones, probablemente no será igual ni tendrá el mismo sentido en todos los casos. Mientras que tal vez algunas de ellas se resuelvan en un sentido de mayor convergencia y más región, en otras la respuesta no tendrá que ver necesariamente con la conformación de un proyecto regional sino con solucionar problemas locales y/o coyunturales. Sin embargo, todas estas decisiones marcarán el devenir de nuestros pueblos.

Como mencionamos, no todos los acuerdos avanzan necesariamente en la conformación de una narrativa común que proporcione un horizonte de significado compartido sobre el proyecto político subyacente que erige a la región en tanto actor. Considerando sus 30 años de existencia, podemos afirmar que esta convergencia no ha atravesado la mayor parte de la historia del bloque; de hecho, los momentos de alta convergencia han sido poco frecuentes. A pesar de estos desafíos, consideramos insoslayable la construcción de una mirada estratégica hacia la vecindad, que ponga el horizonte del desarrollo en la construcción de un continente fortalecido que se oponga a las discusiones cortoplacistas, de la coyuntura. Para esta región del Sur Global, ello constituye un imperativo.

## Referencias

- ALOP. *El MERCOSUR ciudadano. Retos para una nueva institucionalidad*. Montevideo: ALOP, 2009.
- BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, 2011, pp. 29-43
- BOUZAS, R. . Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. In: G. CAETANO (Ed.), *MERCOSUR 20 años* (pp. 75-88). Montevideo: Trilce-Cefir, 2011
- GHIOTTO, L., & ECHAIDE, J. *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Buenos Aires: The Greens/Fundación Rosa Luxemburgo/CLACSO, 2020.

- GONZÁLEZ, L. (2019). La agricultura familiar en el Mercosur: actualidad de una agenda en tensión. En M. Vazquez (Ed.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 347–365). Buenos Aires: CICCUS.
- GONZÁLEZ, L. (2018). *Agro, recursos naturales y medio ambiente: ejes de una campaña definitoria para Brasil y la región*. Buenos Aires: CEAP
- GONZÁLEZ, L., y Perrotta, D. (2021). ¿Dónde están las mujeres en la integración regional? Análisis y propuestas desde el MERCOSUR. *Conjuntura Austral. Journal of the global south*, 12(59), 137–153.
- GOMES SARAIVA, M., & GRANJA HERNÁNDEZ, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, 2019, pp. 157-182.
- GRANDI, J. & BIZZOZERO, L. Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. *Política Exterior*, v. 12, n. 62, 1998, pp. 103–117.
- INCHAUSPE, E., y PERROTTA, D. (2008). El MERCOSUR ¿Cambio o continuidad? IV Congreso de Relaciones Internacionales – Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- JELIN, E. (2003). La escala de la acción de los movimientos sociales. In: E. JELIN (Ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003.
- LAGAR, F. (2019). Participación y políticas regionales del sector cooperativista en el Mercosur. En M. Vazquez (Ed.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 367–390). Buenos Aires: CICCUS.
- MARIANO, K. L. P. & MENEZES, R. G. Three decades of MERCOSUR: institutionalization, state capacity and low integration intensity. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2021, pp. 147-179.
- PAIKIN, D. & DULCICH, F. El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, v. 6, n. 12, 2017.
- PEIXOTO, J., y PERROTTA, D. (2017). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134
- PERROTTA, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- PERROTTA, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38), 9–39.
- PERROTTA, D. (2019). La integración educativa en el MERCOSUR. En M. Vazquez (Ed.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 299-266). Buenos Aires: Ciccus.
- PERROTTA, D., y PORCELLI, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Revista Márgenes*, II(Dossier nro. 2 “La geopolítica latinoamericana: presente y futuro2), 53–87.
- VAZQUEZ, M., y PERROTTA, D. (2013). *Paz, democracia e integración regional en América del Sur*. Buenos Aires: Identidad MERCOSUR.
- VAZQUEZ, M. *El MERCOSUR una geografía en disputa*. Buenos Aires: CICCUS, 2019.
- VENTURA, D., RATTÓN SÁNCHEZ, M., ROLIM, M., VAZQUEZ, M., BOTTO, M., & GENEYRO, R. (2006). *Participación de la Sociedad Civil y de Gobiernos Subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)* (No. Estudio N°001/06). Montevideo.
- WARLEIGH-LACK, A. & VAN LANGENHOVE, L. Introduction: Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 6, 2010, pp. 541–62.