

EL MERCOSUR COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL

RELACIONES INTERNACIONALES, ECONOMÍA, CUESTIÓN
AGRARIA Y EDUCACIÓN

PAULA FERNANDEZ HELLMUND
ANDRIELE ARNAUD
BEATRIZ ABREU
HÉCTOR ENRIQUE COLMENAREZ
ORGANIZADORES

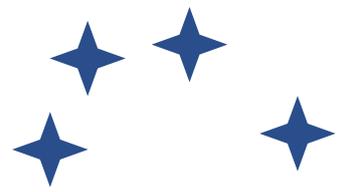


EL MERCOSUR COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL

RELACIONES INTERNACIONALES, ECONOMÍA, CUESTIÓN
AGRARIA Y EDUCACIÓN

PAULA FERNANDEZ HELLMUND
ANDRIELE ARNAUD
BEATRIZ ABREU
HÉCTOR ENRIQUE COLMENAREZ
ORGANIZADORES





Copyright de la edición © Editora Ampla

Copyright del texto © Los autores

Editor Jefe: Leonardo Pereira Tavares

Diseño de la portada: Editora Ampla

Diagramación: Juliana Ferreira

Revisión: Los autores

El Mercosur como proceso multidimensional: relaciones internacionales, economía, cuestión agraria y educación está licenciado bajo CC BY-NC 4.0..



Esta licencia permite a otras personas remezclar, adaptar y desarrollar su obra con fines no comerciales y, aunque las nuevas obras deben ser acreditadas y no pueden ser utilizadas con fines comerciales, los usuarios no tienen que licenciar estas obras derivadas bajo los mismos términos. El contenido de la obra y su forma, corrección y fiabilidad son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan la posición oficial de Ampla Editora. Se permite descargar y compartir la obra siempre que se cite a los autores. Todos los derechos de esta edición han sido cedidos a Ampla Editora.

ISBN: 978-65-5381-142-3

DOI: 10.51859/ampla.emp423.1123-0

Editora Ampla

Campina Grande – PB – Brasil

contato@amplaeditora.com.br

www.amplaeditora.com.br



2023

CONSEJO EDITORIAL

Andréa Cátia Leal Badaró – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Andréia Monique Lermen – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Antoniele Silvana de Melo Souza – Universidade Estadual do Ceará

Aryane de Azevedo Pinheiro – Universidade Federal do Ceará

Bergson Rodrigo Siqueira de Melo – Universidade Estadual do Ceará

Bruna Beatriz da Rocha – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Bruno Ferreira – Universidade Federal da Bahia

Caio Augusto Martins Aires – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Caio César Costa Santos – Universidade Federal de Sergipe

Carina Alexandra Rondini – Universidade Estadual Paulista

Carla Caroline Alves Carvalho – Universidade Federal de Campina Grande

Carlos Augusto Trojaner – Prefeitura de Venâncio Aires

Carolina Carbonell Demori – Universidade Federal de Pelotas

Cícero Batista do Nascimento Filho – Universidade Federal do Ceará

Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dandara Scarlet Sousa Gomes Bacelar – Universidade Federal do Piauí

Daniela de Freitas Lima – Universidade Federal de Campina Grande

Darlei Gutierrez Dantas Bernardo Oliveira – Universidade Estadual da Paraíba

Denilson Paulo Souza dos Santos – Universidade Estadual Paulista

Denise Barguil Nepomuceno – Universidade Federal de Minas Gerais

Dinara das Graças Carvalho Costa – Universidade Estadual da Paraíba

Diogo Lopes de Oliveira – Universidade Federal de Campina Grande

Dylan Ávila Alves – Instituto Federal Goiano

Edson Lourenço da Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

Elane da Silva Barbosa – Universidade Estadual do Ceará

Érica Rios de Carvalho – Universidade Católica do Salvador

Fernanda Beatriz Pereira Cavalcanti – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Fredson Pereira da Silva – Universidade Estadual do Ceará

Gabriel Gomes de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas

Gilberto de Melo Junior – Instituto Federal do Pará

Givanildo de Oliveira Santos – Instituto Brasileiro de Educação e Cultura

Higor Costa de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Hugo José Coelho Corrêa de Azevedo – Fundação Oswaldo Cruz

Isabel Fontgalland – Universidade Federal de Campina Grande

Isane Vera Karsburg – Universidade do Estado de Mato Grosso

Israel Gondres Torné – Universidade do Estado do Amazonas

Ivo Batista Conde – Universidade Estadual do Ceará

Jaqueline Rocha Borges dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Jessica Wanderley Souza do Nascimento – Instituto de Especialização do Amazonas

João Henriques de Sousa Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina

João Manoel Da Silva – Universidade Federal de Alagoas

João Vitor Andrade – Universidade de São Paulo

Joilson Silva de Sousa – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

José Cândido Rodrigues Neto – Universidade Estadual da Paraíba

Jose Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro

Josenita Luiz da Silva – Faculdade Frassinetti do Recife

Josiney Farias de Araújo – Universidade Federal do Pará



Karina de Araújo Dias – SME/Prefeitura Municipal de Florianópolis

Katia Fernanda Alves Moreira – Universidade Federal de Rondônia

Laís Portugal Rios da Costa Pereira – Universidade Federal de São Carlos

Laíze Lantyer Luz – Universidade Católica do Salvador

Lindon Johnson Pontes Portela – Universidade Federal do Oeste do Pará

Luana Maria Rosário Martins – Universidade Federal da Bahia

Lucas Araújo Ferreira – Universidade Federal do Pará

Lucas Capita Quarto – Universidade Federal do Oeste do Pará

Lúcia Magnólia Albuquerque Soares de Camargo – Unifacisa Centro Universitário

Luciana de Jesus Botelho Sodrê dos Santos – Universidade Estadual do Maranhão

Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas

Luiza Catarina Sobreira de Souza – Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central

Manoel Mariano Neto da Silva – Universidade Federal de Campina Grande

Marcelo Alves Pereira Eufrazio – Centro Universitário Unifacisa

Marcelo Williams Oliveira de Souza – Universidade Federal do Pará

Marcos Pereira dos Santos – Faculdade Rachel de Queiroz

Marcus Vinicius Peralva Santos – Universidade Federal da Bahia

Maria Carolina da Silva Costa – Universidade Federal do Piauí

Maria José de Holanda Leite – Universidade Federal de Alagoas

Marina Magalhães de Moraes – Universidade Federal do Amazonas

Mário César de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Michele Antunes – Universidade Feevale

Michele Aparecida Cerqueira Rodrigues – Logos University International

Milena Roberta Freire da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Nadja Maria Mourão – Universidade do Estado de Minas Gerais

Natan Galves Santana – Universidade Paranaense

Nathalia Bezerra da Silva Ferreira – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Neide Kazue Sakugawa Shinohara – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Neudson Johnson Martinho – Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Mato Grosso

Patrícia Appelt – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Paula Milena Melo Casais – Universidade Federal da Bahia

Paulo Henrique Matos de Jesus – Universidade Federal do Maranhão

Rafael Rodrigues Gomides – Faculdade de Quatro Marcos

Reângela Cíntia Rodrigues de Oliveira Lima – Universidade Federal do Ceará

Rebeca Freitas Ivanicska – Universidade Federal de Lavras

Renan Gustavo Pacheco Soares – Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns

Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília

Ricardo Leoni Gonçalves Bastos – Universidade Federal do Ceará

Rodrigo da Rosa Pereira – Universidade Federal do Rio Grande

Rubia Katia Azevedo Montenegro – Universidade Estadual Vale do Acaraú

Sabrynna Brito Oliveira – Universidade Federal de Minas Gerais

Samuel Miranda Mattos – Universidade Estadual do Ceará

Shirley Santos Nascimento – Universidade Estadual Do Sudoeste Da Bahia

Silvana Carloto Andres – Universidade Federal de Santa Maria

Silvio de Almeida Junior – Universidade de Franca

Tatiana Paschoalette R. Bachur – Universidade Estadual do Ceará | Centro Universitário Christus

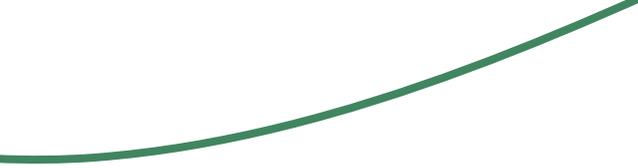
Telma Regina Stroparo – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Thayla Amorim Santino – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Thiago Sebastião Reis Contrato – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Tiago Silveira Machado – Universidade de Pernambuco

Virgínia Maia de Araújo Oliveira – Instituto Federal da Paraíba



Virginia Tomaz Machado – Faculdade Santa Maria de Cajazeiras

Walmir Fernandes Pereira – Miami University of Science and Technology

Wanessa Dunga de Assis – Universidade Federal de Campina Grande

Wellington Alves Silva – Universidade Estadual de Roraima

William Roslindo Paranhos – Universidade Federal de Santa Catarina

Yáscara Maia Araújo de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Yasmin da Silva Santos – Fundação Oswaldo Cruz

Yuciara Barbosa Costa Ferreira – Universidade Federal de Campina Grande



Catalogación en publicación
Preparado por Bibliotecario Janaina Ramos – CRB-8/9166

M556

El Mercosur como proceso multidimensional: relaciones internacionales, economía, cuestión agraria y educación / Organizadores Paula Fernandez Hellmund, Adriele Arnaud, Beatriz Abreu, et al. – Campina Grande/PB: Ampla, 2023.

Otro organizador: Héctor Enrique Colmenarez

Livro em PDF

ISBN 978-65-5381-142-3

DOI 10.51859/ampla.emp423.1123-0

1. Cooperación económica en el Mercosur. 2. Relaciones Internacionales. 3. Cuestión agraria. 4. Educación. I. Hellmund, Paula Fernandez (Organizador). II. Arnaud, Adriele (Organizador). III. Abreu, Beatriz (Organizador). IV. Título.

CDD 337.18

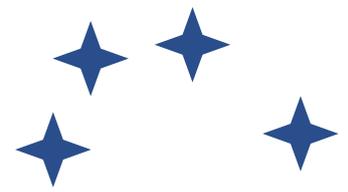
Índice del catálogo sistemático

I. Cooperación económica en el Mercosur

Editora Ampla
Campina Grande – PB – Brasil
contato@ampllaeditora.com.br
www.ampllaeditora.com.br

La publicación de este libro fue posible con recursos del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales (PPGRI) de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) y es el resultado de los estudios desarrollados por los integrantes del proyecto de investigación "El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medio ambiente" (2015-presente)" (Instituto de Altos Estudios del Mercosur (IMEA)/Convocatoria UNILA N° 3/2021) y del Grupo Interdisciplinario de Estudios e Investigaciones sobre Capitales Transnacionales, Estados, clases dominantes y conflicto en América Latina y el Caribe (GIEPTALC).

A publicação deste livro foi viabilizada com recursos do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e é resultado de estudos desenvolvidos por membros do projeto de pesquisa "El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medio ambiente" (2015-actualidad)" (Edital Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA)/UNILA N° 3/2021) e do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estados, classes dominantes e conflitividade na América Latina e Caribe (GIEPTALC).



PREFACIO

Com o golpe parlamentar no Paraguai (2012) e a consequente assunção de governos neoliberais, em termos econômicos e conservadores em termos políticos e sociais -como os governos de Mauricio Macri na Argentina (2015-2019) e Michel Temer (2016-2018) no Brasil-, passaram a predominar novas tendências no processo de integração regional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Essas características foram ampliadas com a posse presidencial de Mario Abdo Benítez (2018-2023) no Paraguai, Jair Bolsonaro (2019-2022) no Brasil e Luis Lacalle Pou (2020-atual) no Uruguai, levando a uma virada neoliberal no bloco e a uma retomada das diretrizes do regionalismo aberto. Essas tendências poderiam sofrer algumas alterações a partir do triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual), mas o panorama político, econômico, social e eleitoral nos níveis regionais e mundiais expressa um cenário desafiador diante da crise capitalista, da disputa interimperialista e do avanço da direita conservadora com consequências para nossos países e povos.

Este livro apresenta, desde uma perspectiva interdisciplinar e multidimensional, as relações econômicas, políticas, socioculturais e territoriais dentro do MERCOSUL nos últimos anos e as incidências que o contexto internacional e as relações com outras nações e blocos tiveram no caso do MERCOSUL. Especificamente, os conteúdos de esta obra se concentram em quatro áreas de trabalho: economia, questão agrária, educação e relações internacionais, que são o núcleo duro do projeto de pesquisa, “El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medio ambiente (2015-actualidad)” (Edital IMEA UNILA Nº 3/2021).

O projeto reúne pesquisadores(as) dos países membros do espaço de integração e de prestigiosas instituições de educação superior e centros de pesquisa do bloco e está inscrito nas atividades do *Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estados, classes dominantes e conflitividade na América Latina e Caribe* (GIEPTALC). Assim, a coletânea conta com a contribuição de docentes e egressos (as) do Programa de Pós-graduação em Relações

Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), programa que fez possível a publicação da obra.

O trabalho, estruturado em três seções, conta com 11 artigos. A primeira seção, **Relaciones Internacionales y Economía**, começa com o trabalho de Julian Kan, “Tres décadas de MERCOSUR. Etapas históricas, modelos de integración, gobiernos y actores sociales”. No artigo, Kan percorre as três décadas do bloco, mostrando diferentes fases, contextos, tensões e disputas dentro do mesmo.

No segundo trabalho, “Os limites da Integração Regional: um olhar a partir das relações da China com os países membros do Mercosul”, Julia Dalbosco analisa o processo de construção do MERCOSUL, as relações entre os países do bloco e como os vínculos entre a China e América Latina tem colocado o MERCOSUR em risco.

O terceiro artigo, “O Mercosul e a cláusula democrática: reflexões sobre a Estratégia de Integração na Política Externa da Venezuela”, Beatriz Abreu e Héctor Colmenárez Espinoza indagam a incorporação da Venezuela no bloco e a sua posterior suspensão, fundamentada sob a cláusula democrática presente no Protocolo de Ushuaia.

A primeira seção se encerra com o capítulo 4, intitulado “¿Tan distintos? La deuda argentina a través de dos gobiernos recientes (2015-2023), de Francisco J. Cantamutto. Nesse artigo, o autor oferece uma abordagem sobre a dinâmica da dívida externa na Argentina ao longo dos governos de Mauricio Macri (2015-2019) e Alberto Fernández (2019-actual), relacionando a dívida com mudanças nas políticas públicas e formas de acumulação.

A segunda seção, **Cuestión Agraria**, se inicia com o artigo “Argentina, Brasil y Paraguay: la concentración de la tierra en el Cono Sur y otras dimensiones de la cuestión agraria”, de Eduardo Azcuy Ameghino e Gabriela Martínez Dougnac. O pesquisador e a pesquisadora abordam a produção agropecuária da Argentina, Brasil e Paraguai, focando no cultivo de grãos, principalmente soja. Azcuy Ameghino e Martínez Dougnac mostram algumas tendências e contrastes dessa dinâmica, problematizando sobre o fenômeno da concentração da terra, a questão ambiental e o conflito social.

Na mesma linha, o capítulo seis, “Desposesión por contrato: nuevas modalidades de acaparamiento de tierras, Agostina Costantino e Melisa Erro indagam sobre a concentração da terra na Argentina, abordando a relação entre os



contratos agrícolas e a concentração da terra na produção de erva mate e cevada cervejeira, dois cultivos muito importantes neste país sul-americano.

O capítulo 7, “Transnacionales chinas en los complejos agroindustriales del MERCOSUR”, de Fernando Romero Wimer, examina as relações entre as empresas chinesas vinculadas ao setor agroindustrial na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Dessa forma, o autor analisa as relações entre as companhias chinesas com as regiões nas quais realizam investimentos, seus vínculos com outras empresas e associações profissionais e suas interações com Estados e governos.

O capítulo 8, “Concentración Empresarial nas Exportaciones de Soja nos Países do Mercosul (2003 – 2018)”, Wellington Luciano dos Santos e Valdemar João Wesz Junior estudam o complexo da soja nos países do MERCOSUL e mensuram o grau de concentração empresarial nas exportações da soja em grão e o poder de mercado das firmas entre 2003 e 2018 na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

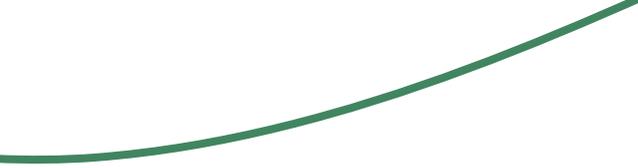
A seção se conclui com o capítulo 9, “Cambios en la estructura social agraria entre los años 2015-2022: el caso de los empresarios agrícolas de Ombúes de Lavalle, Colonia, Uruguay”, de Irene Viera Teodoro. A autora analisa as mudanças na estrutura social agrária vinculada à agricultura de oleaginosas e cereais na região de Ombúes de Lavalle e arredores do Departamento de Colonia.

A coletânea conclui com dois artigos da terceira seção, **Educación**: o capítulo 10, “Reconocimiento de títulos universitarios en el Mercosur: una mirada desde la teoría crítica”, de Paula Fernández Hellmund e Fernando Romero Wimer, e o capítulo 11 “Uberização do trabalho docente na educação a distância no Brasil como reflexo da mercantilização do ensino superior (1990-2020)”, de Andrielle Arnaud.

No capítulo 10, Fernández Hellmund e Romero Wimer problematizam sobre reconhecimento de diplomas universitários no MERCOSUR, abordando criticamente o procedimento nos países do bloco e a dimensão subjetiva dos atores envolvidos: os profissionais que precisam reconhecer seus diplomas e os(as) funcionários(as) das universidades.

Finalmente, no capítulo 11, Arnaud aborda de forma crítica a mercantilização do Ensino Superior brasileiro e a presença de algumas características da uberização do trabalho na educação, em especial na educação a distância (EaD).

Em consonância com a perspectiva analítica do referido projeto de pesquisa, gostaríamos de destacar que, juntamente com a abordagem

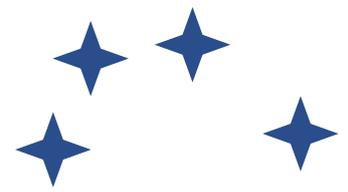


interdisciplinar e a interpretação multidimensional, todos os textos apresentam uma preocupação em compreender historicamente os problemas que são examinados, percebendo as estruturas orgânicas e as formações nas quais os fatos e processos se inscrevem.

Por fim, cabe agradecer à UNILA, que, por meio do PPGRI e do IMEA, concedeu financiamento e um excelente ambiente de trabalho que possibilitaram as contribuições deste livro.

Paula Fernández Hellmund

Fernando Romero Wimer



INDICE

RELACIONES INTERNACIONALES Y ECONOMÍA

CAPÍTULO I - TRES DÉCADAS DE MERCOSUR. ETAPAS HISTÓRICAS, MODELOS DE INTEGRACIÓN, GOBIERNOS Y ACTORES SOCIALES.....13

Julián Kan

CAPÍTULO II - OS LIMITES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR A PARTIR DAS RELAÇÕES DA CHINA COM OS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL..... 47

Julia Dalbosco

CAPÍTULO III - O MERCOSUL E A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA: REFLEXÕES SOBRE A ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA 70

Beatriz dos Santos Abreu; Héctor Enrique Colmenarez Espinoza

CAPÍTULO IV - ¿TAN DISTINTOS? LA DEUDA ARGENTINA A TRAVÉS DE DOS GOBIERNOS RECIENTES (2015-2023) 90

Francisco J. Cantamutto

CUESTIÓN AGRARIA

CAPÍTULO V - ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY: LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN EL CONO SUR Y OTRAS DIMENSIONES DE LA CUESTIÓN AGRARIA.....109

Eduardo Azcuy Ameghino; Gabriela Martínez Dougnac

CAPÍTULO VI - DESPOSESIÓN POR CONTRATO: NUEVAS MODALIDADES DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS 143

Agostina Costantino; Melisa Erro

CAPÍTULO VII - TRANSNACIONALES CHINAS EN LOS COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES DEL MERCOSUR.....160

Fernando Romero Wimer

CAPÍTULO VIII - CONCENTRAÇÃO EMPRESARIAL NAS EXPORTAÇÕES DE SOJA NOS PAÍSES DO MERCOSUL (2003 – 2018) ... 183

Wellington Luciano dos Santos; Valdemar João Wesz Junior

CAPÍTULO IX - CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL AGRARIA ENTRE LOS AÑOS 2015-2022: EL CASO DE LOS EMPRESARIOS AGRÍCOLAS DE OMBÚES DE LAVALLE, COLONIA, URUGUAY..... 206

Irene Gissel Viera Teodoro

EDUCACIÓN

CAPÍTULO X - RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA CRÍTICA . 222

Paula Fernández Hellmund; Fernando Romero Wimer

CAPÍTULO XI - UBERIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL COMO REFLEXO DA MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1990-2020).....238

Andriele Arnaud A.S. Da Silva

CAPÍTULO I

TRES DÉCADAS DE MERCOSUR. ETAPAS HISTÓRICAS, MODELOS DE INTEGRACIÓN, GOBIERNOS Y ACTORES SOCIALES¹

Julián Kan ¹

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-1

1. INTRODUÇÃO

Hace poco tiempo el MERCOSUR cumplió 30 años desde su fundación, mediante el Tratado de Asunción, y se convirtió, sin lugar a dudas, en la experiencia más exitosa y duradera de la integración económica (y sólo no económica) de Sudamérica y de Latinoamérica. En comparación con otras iniciativas, no encontramos antecedentes de tanta duración de un proyecto regional, donde sus socios fundadores se mantengan dentro en él sin interrupciones en su funcionamiento institucional, salvo por la excepción transitoria de Paraguay durante 2012 y por el controvertido ingreso de Venezuela al bloque.

Ahora bien, la historia del MERCOSUR está rodeada de tensiones, asimetrías y momentos de crisis. Paradójicamente, el bloque nunca dejó de existir a pesar de ellas y continúa siendo relevante para la inserción regional de sus miembros y para el equilibrio regional, sobre todo en el contrapeso con los Estados Unidos. En los momentos de crisis, siempre primó la regla del consenso para mantener unido el bloque a pesar de diversos costos para sus socios y para diversos sectores internos de cada uno de los países.

En años recientes, sobre todo desde la llegada de Bolsonaro al gobierno en Brasil y su coincidencia con la presidencia de Macri en Argentina, se tornó incierto el devenir del bloque y, en más de una ocasión, se han anunciado reformulaciones, cambios de estatus, o de una posible reconversión a un área o zona de libre comercio, mediante una paulatina eliminación o reducción del arancel externo común, situación que continuó en discusión luego de la pandemia y que depende del devenir de los actuales gobiernos.

¹ Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Historia de la misma universidad. Profesor de la UBA, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI).

El objetivo de este trabajo es recorrer las tres décadas del bloque observando etapas y contextos específicos que permitan captar la vasta historia y la profunda densidad que ha logrado el mismo, pero observando también las variadas crisis y conflictos en esas diversas etapas históricas. Intentamos caracterizar en cada etapa el modelo de integración que primó al interior del bloque, en estrecha asociación con las coyunturas políticas de la región y, principalmente, con la de sus dos socios principales, Argentina y Brasil. Además, observaremos la dinámica de interacción entre los principales actores sociales y el bloque, tratando de incorporar al balance de las etapas una perspectiva crítica de las relaciones internacionales que indaga la relación entre la sociedad civil y el bloque regional.

Sostenemos aquí que las crisis, las tensiones y los conflictos son más una dinámica de funcionamiento habitual del MERCOSUR que algo extraordinario o excepcional, producto de las asimetrías, diferencias de desarrollo económico y los vaivenes de los vínculos bilaterales, como así también la relación de cada socio con los países centrales en las cambiantes coyunturas globales.

2. ORÍGENES DEL MERCOSUR. DE LA PLANIFICACIÓN CON RASGOS CEPALINOS CLÁSICOS AL “REGIONALISMO ABIERTO” NEOLIBERAL

Los pasos iniciales del MERCOSUR, aún sin ese nombre, fueron dados por los dos principales socios del bloque, Argentina y Brasil, mediante los acuerdos que se desarrollaron desde 1985 en adelante que precedieron al Tratado de Asunción de 1991. Estos acuerdos se desarrollaron en un contexto histórico que explica buena parte de los contrapuntos en la relación entre ambos países durante la década del noventa y la primera etapa del MERCOSUR, que dejó de lado una integración planificada, pautada para un mediano plazo y que incluía acuerdos sectoriales para diferentes sectores productivos.

Entonces, previamente a la conformación del MERCOSUR, el proceso de integración entre Argentina y Brasil transitó en la década del ochenta, con respecto a décadas anteriores², un momento relevante y distinto. Al respecto, Rapoport (2008) y Kan, (2022) observaron que en esa década se presentaba una situación más favorable a la integración entre los dos países, por el contexto de la vuelta a la democracia y de búsqueda de una salida a los procesos de endeudamiento externo y crisis económicas internas. La sintonía política entre ambos países

² Existieron otras instancias de integración regional en América Latina donde Argentina y Brasil comenzaron a practicar un acercamiento. Algunas de ellas fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960; el Encuentro de Uruguayana entre Fondizi y Quadros de 1961; el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969; el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) de 1975; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1979 que substituyó a la primigenia y fracasada ALALC. Al respecto véanse Otero (2002).

tras la Guerra de Malvinas, allanó el camino para planes conjuntos de largo alcance en el Cono Sur, se pudieron superar así años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional común, de modo que “desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, reflataron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó en noviembre de 1985 la Declaración de Iguazú, que sería la piedra fundamental del MERCOSUR” (Rapoport, 2008, p.3).³

Luego de este paso inicial y hasta la creación del MERCOSUR, otros dos acuerdos contribuyeron al acercamiento. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 que profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Bandeira, 2002, p. 317). Este tratado avanzaba en aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y luego en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986.⁴ En estos acuerdos, si bien lo económico era lo predominante, aún no tendrían la impronta posterior de los años noventa donde lo económico, además de ser predominante, estaba reducido a una rápida apertura comercial. Un ejemplo de ello lo constituye el Tratado de 1988 que se planteaba un plazo de diez años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de la integración.

Dos años después, con los nuevos gobiernos de Menem y Collor de Mello, y ante el escenario de cambios geopolíticos a nivel global, el Acta de Buenos Aires (1990), aceleraba el proceso de integración entre ambos países adelantando a cuatro años el proceso de apertura comercial mediante el desarancelamiento y priorizando la liberalización comercial por encima de una integración con mayor gradualidad y planificación. El Acta firmada el 6 de julio de 1990 tuvo una impronta neoliberal donde el mercado y la circulación de bienes constituían los aspectos centrales del vínculo entre ambos países. Quedaba instalada la finalidad estrictamente

³ La *Declaración de Iguazú* denota el contexto de acercamiento consensuado y estratégico entre ambos países, haciendo hincapié en que la integración profundizaría el desarrollo económico de la región truncado por esos años. En este sentido, el punto N° 7 de la Declaración señala que: “Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo” (*Declaración de Iguazú*, 1985). Siguiendo la misma tónica, el ítem N.º 8 señala: “Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización” (*Declaración de Iguazú*, 1985).

⁴ Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que daba origen a los primeros acuerdos sectoriales.

comercialista que posteriormente adquirió el MERCOSUR, cuando en 1991, se firmaba el Tratado de Asunción al que se sumaban Uruguay y Paraguay. En suma, se dejaba de lado el proceso iniciado en 1985, con una integración administrada mediante protocolos sectoriales y con una planificación estilizada en el tiempo por etapas.⁵

En este contexto y con el perfil que adquirió la integración mediante el Acta de Buenos Aires, unos meses después se celebraba en marzo de 1991 el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que consolidaba lo iniciado en el Acta de 1990 y preveía la libre circulación de los factores productivos y las tarifas externas comunes a partir de enero de 1995 (Bandeira, 2002, p. 317). De esta forma, Argentina y Brasil darían un vuelco significativo en el proceso de integración, más allá que el MERCOSUR también incluía a otros dos socios, Uruguay y Paraguay.⁶

3. LA PRIMERA ETAPA DE MERCOSUR: LA INTEGRACIÓN COMERCIALISTA EN EL MARCO DEL “REGIONALISMO ABIERTO” (1991-2002)

El 26 de marzo de 1991, los presidentes Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle firmaron en Asunción del Paraguay el Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur o Tratado de Asunción (TA) entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esto se desarrollaba en plena hegemonía neoliberal en la región manifestado en la adopción del Consenso de Washington por casi todos los gobiernos para implementar los procesos de apertura económica y reformas de mercado.

En el artículo 1° del TA los países firmantes acordaron que el mercado común consistía en: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías; b) el establecimiento de un arancel externo común a partir del 1° de enero de 1995 y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales internacionales; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, en las áreas de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria,

⁵ Un análisis detallado de las negociaciones del Acta de Buenos lo realizamos en Kan (2019).

⁶ Los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil venían desarrollando fueron puestos en primera escena para dar origen al MERCOSUR. Sobre este piso, se extendería el proyecto de integración a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tendrán la posibilidad de ser parte de aquellos acuerdos básicos establecidos entre los socios principales del flamante bloque, como la planificación de las condiciones para el acceso preferencial en la reducción arancelaria (Bandeira, 2002, p. 317). Esto marcará un problema a lo largo de la historia del MERCOSUR, que perdurará hasta el presente y que se manifiesta en la incapacidad del bloque de encontrar soluciones concretas a la asimetría entre los socios chicos y grandes del acuerdo.

cambiaría y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acordaran, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; d) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR, 1991).

Si bien el artículo 1° expresaba la decisión de constituir el “Mercado Común del Sur”, lo que se firmó realmente era un compromiso, con fecha límite, de suscribir un nuevo tratado de constitución de un mercado común con características a convenir y un comienzo del proceso de liberalización comercial. Se producía la extraña característica en que el bloque adquiriría el nombre de “mercado” bajo la sigla MERCOSUR, sin ser verdaderamente un mercado común, situación que continúa luego de tres décadas.⁷ Entre 1991 y 1994 en términos reales el MERCOSUR fue una zona de libre comercio (ZLC) que liberalizó el comercio intrazona y a partir de 1995 además de la ZLC pasó también a ser una unión aduanera (UA) mediante la adopción del Arancel Externo Común (AEC), conteniendo a la primera etapa de liberalización comercial interna pero avanzando en la coordinación común del comercio extrazona. El artículo 3° fijaba que durante el período de transición –que se extendería desde la entrada en vigencia del TA hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando los Estados partes debían facilitar la constitución del mercado común–, se adoptaba un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y la implementación de cláusulas de salvaguardia (MERCOSUR, 1991).

Durante este período de transición los principales instrumentos para avanzar en la integración, según el artículo 5°, serían los siguientes: a) un Programa de Liberalización Comercial (PLC) que consistiría en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes y de otras restricciones al comercio entre los Estados partes, para intentar llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero y sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario; b) la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizaría gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación mencionados; c) un AEC para incentivar la competitividad externa de los Estados partes que entraría en vigencia el 1° de enero de 1995; d) la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes (MERCOSUR, 1991).

⁷ Esto constituye algo común en la historia de la integración y del regionalismo latinoamericano, donde los nombres y siglas de las iniciativas identifican más a los objetivos que a la realidad de lo suscriben los acuerdos.

Como mencionamos, el proceso de acercamiento entre la Argentina y Brasil ya tenía varios años, por ende, el TA mencionaba específicamente que los Estados partes reconocerían diferencias puntuales en el ritmo de la integración de Paraguay y Uruguay. También se acordaba preservar los compromisos asumidos hasta la fecha de la celebración del Tratado, inclusive los acuerdos firmados en el ámbito de la ALADI, y coordinar sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendieran durante el período de transición.

La estructura orgánica del MERCOSUR estaría compuesta por el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) quienes tomarían las decisiones ejecutivas y operativas del bloque. El MERCOSUR también tendría una Secretaría Administrativa que fijaba su base en Montevideo. Las decisiones del CMC y del GMC durante el período de transición se debían adoptar por consenso y con la presencia de todos los Estados partes (MERCOSUR, 1991). Este consenso, así como le dio dinamismo en algunas coyunturas, también cargó de una mochila al bloque en su dinámica de funcionamiento posterior, por ejemplo, en el escenario de crisis entre 1999 y 2002, que analizaremos más adelante.

Junto al TA se firmaron una serie de anexos, a los que algunos meses después, en diciembre de 1991, en el Protocolo de Brasilia resultado de la I Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, se les daba contenido definitivo. A su vez, estos contenidos constituyeron las primeras decisiones del CMC. En el Anexo I del Tratado de Asunción se acordaba el PLC, que en su primer artículo establecía eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1994 para la Argentina y Brasil y el 31 de diciembre de 1995 para Paraguay y Uruguay, los gravámenes y demás restricciones aplicadas a su comercio recíproco.⁸

Según el artículo 3º, el programa de desgravación debía ser “progresivo, lineal y automático” y beneficiaba a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura arancelaria utilizada por la ALADI (MERCOSUR, 1991). El PLC era la formalización en el Tratado de Asunción del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 18 ante la ALADI entre los cuatro socios fundadores, que era la extensión del ACE N° 14 ante la ALADI de Argentina y Brasil firmado en diciembre de 1990, cuyas negociaciones se habían desarrollado en el marco de la firma del Acta de Buenos Aires.⁹

⁸ A nuestro juicio el PLC fue la columna vertebral de los primeros años del proceso de integración, marcándole el carácter comercialista adquirido.

⁹ Como señala Hirst: “De esta forma se aseguraba que los obstáculos enfrentados en una negociación cuatripartita recién inaugurada no obstruyesen las negociaciones argentino-brasileñas que daban continuidad a un proceso iniciado cinco años antes (...) se establece así un claro desequilibrio entre la profanidad y alcance de los entendimientos entre los dos países más grandes y las negociaciones iniciadas con los dos socios menores” (Hirst, 1992, p. 5). Esta situación de desequilibrio entre el eje Argentina-Brasil y los dos socios más pequeños del bloque, Uruguay y Paraguay es otra de las cargas que el MERCOSUR acarrea hasta el presente.

En el Anexo II se establecía el Régimen General de Origen que fijaba los requisitos que debían cumplir los productos para considerarse dentro de los criterios generales de esa calificación.¹⁰ En el Anexo III se acordaba un Sistema de Solución de Controversias que, en diciembre de 1991, había quedado plasmado en el Protocolo de Brasilia.¹¹ El Protocolo instituía el sistema de solución de controversias para el período de transición y preveía las siguientes instancias resolutorias con procedimientos propios: negociaciones directas, intervención del GMC y procedimiento arbitral tanto para Estados parte como para el reclamo de particulares. En caso de intervención del GMC, si los Estados partes no lograban resolver las controversias, aquél debía elaborar una recomendación en un plazo de 90 días.

El Anexo IV de Asunción trataba sobre Cláusulas de Salvaguardia, al respecto se acordaba que cada Estado parte podía aplicar hasta el 31 de diciembre de 1994 cláusulas de salvaguardia a la importación de los productos que se beneficiaran del PLC. Las salvaguardias se debían adoptar sólo en situaciones excepcionales, cuando en caso que un producto causara “daño o amenaza de daño grave a su mercado”. No obstante, no serían considerados en la determinación del daño factores tales como cambios tecnológicos o cambios en las preferencias de los consumidores a favor de productos similares y/o directamente competitivos dentro del mismo sector.

Con el objetivo de no interrumpir las corrientes de comercio que hubieran sido generadas, el país importador negociaría una cuota para la importación del producto objeto de salvaguardia, que se regiría por las mismas preferencias y demás condiciones establecidas en el programa de liberalización comercial. Las salvaguardias tendrían un año de duración, prorrogable por un año más y en ningún caso podrían extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994 (Tratado de Asunción, 1991). Reconociendo que el cronograma previsto no podía cumplirse en agosto de 1994, los países del bloque convinieron en la necesidad de establecer un régimen transitorio de aplicación intra-MERCOSUR para un limitado grupo de productos, con el objetivo de facilitar los procesos de reconversión de los sectores productivos.¹²

¹⁰ Las implicancias técnicas serán explicitadas posteriormente en la Decisión N° 2/1991.

¹¹ Lo que constituyó la Decisión N° 1/1991 del CMC.

¹² Surgió así el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, consistente en listas de productos originarios de cada Estado parte que, para su importación intrarregional, tenían un tratamiento arancelario decreciente en forma lineal y automática hasta llegar a cero por ciento, en el caso de la Argentina y Brasil el 1º de enero de 1999, y en el de Paraguay y Uruguay el 1º de enero de 2000. En el caso de la Argentina, se exceptuaron productos de los sectores: siderúrgico, automotriz, electrodomésticos, textil, calzado, papel, cartón, madera y algunos alimentos. Cabe destacar que estos sectores, o ya venían negociando acuerdos sectoriales en el marco de ALADI y de los acuerdos previos entre Argentina y Brasil, o al momento de firmar el Acta de Buenos Aires negociaron para ser eximidos del proceso del PLC, como por ejemplo el azúcar (Kan, 2019). El tema automotriz merecería una especial atención que no podemos desarrollar aquí, sólo mencionamos que muchas veces se lo considera como la piedra

La Declaración de Las Leñas de 1992, realizada en el marco de la II Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, comprometió calendarios para el cumplimiento de metas en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, comerciales, estructurales y tecnológicas, y para el establecimiento de todo el instrumental y normativa que contribuyera a hacer efectiva la UA en 1995. Este cronograma de medidas intentaba asegurar el cumplimiento del TA, sus anexos y las decisiones del CMC como consecuencia de la elaboración del Protocolo de Brasilia.

Es importante señalar también, que la Declaración Presidencial de Las Leñas hizo hincapié en la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para ser miembro del MERCOSUR. Esto fue importante por la situación de Paraguay, la democracia más reciente de la región por ese entonces. Esta “cláusula democrática”, como habitualmente se la menciona, fue ratificada posteriormente como cláusula de “Compromiso democrático” en el Protocolo de Ushuaia de 1998, junto a los estados invitados de Chile y Bolivia y cumplió un rol importante muchos años después, cuando tuvo lugar el golpe de Estado que destituyó a Fernando Lugo en 2012.

En el Protocolo de Ouro Preto (POP) de diciembre de 1994 se daría por culminada esta primera etapa de transición, basada en la implementación del PLC y en la adquisición de mecanismos para agilizar el ambicioso Tratado de Asunción y sus anexos, dando paso formalmente a la etapa de Unión Aduanera con la entrada en vigencia del AEC.

Por otra parte, ni el PLC había sido total –ya que muchas excepciones a la liberalización total del comercio intrabloque continuarán persistiendo– ni la UA será completa o perfecta, ya que el AEC también tendrá variaciones para algunos casos. Sin modificar la orientación intergubernamentalista, el POP introdujo algunas innovaciones institucionales, que se convertirán en parte de la estructura institucional del MERCOSUR. Por ejemplo, se crearon la Comisión de Comercio del MERCOSUR (COM) la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR (CPM), la Secretaría Administrativa (SAM) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

La COM tuvo importancia porque estuvo casi al mismo nivel del GMC y del CMC, lo que evidenciaba la centralidad de la integración comercial por sobre la integración productiva o sectorial

angular del MERCOSUR por el nivel de comercio e intercambios que genera entre los socios y por la constitución de una cadera regional de valor en la industria automotriz, sobre todo entre Argentina y Brasil. Pero, en realidad, es un acuerdo sectorial (negociado entre los gobiernos y las grandes firmas internacionales) con un régimen especial que estuvo por fuera del PLC y que mediante sucesivas renovaciones continuó teniendo excepciones a la normativa mercosureña. En suma, podría existir como acuerdo sectorial y bilateral sin funcionar el MERCOSUR, pero a la vez, constituye el sector automotriz uno de los mayores niveles de intercambio comercial al interior del bloque. Una mayor aproximación la realizamos en Kan (2015).

e industrial y abonó al sesgo comercialista que venimos señalando.¹³ Por otro lado, se dio vigencia a la legalidad del MERCOSUR, ya que el bloque obtenía la personería jurídica de derecho internacional, lo que implicaba su capacidad de negociar acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales (MERCOSUR, 1994).

Esto fue muy importante, ya que durante la década del noventa la Argentina mantuvo las tensiones entre la cercanía política a los Estados Unidos o fortalecer un mayor vínculo con Brasil. La no definida opción de Argentina y los efectos de una relación triangular que se proyectaba por esos momentos, hizo insistir a Brasil con este esquema, lo que luego implicó una adhesión a la visión brasileña de negociar en bloque acuerdos externos de mayor liberalización comercial (Vázquez, 2019).

En suma, desde el punto de vista de institucional se erigió un diseño intergubernamental dejando de lado instancias de supranacionalidad, privilegiando a los gobiernos y los funcionarios del momento de los cuatro países socios a tomar las decisiones en las instancias mencionadas que fueron creadas, sin carácter consultivo y donde las cancillerías y los ministros de economía y/o comercio (tanto las primeras como las segundas líneas) eran quiénes tomaban las decisiones por consenso. Como cierre final, las principales resoluciones tenían todos los años un ámbito especial de corroboración como fueron las cumbres presidenciales, las que no estarían plagadas de encontronazos de primera línea cuando los ámbitos mencionados no lograban el consenso previo.

En consecuencia, con la firma del POP pudo darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991 mediante la implementación del PLC.¹⁴ Sin embargo, la culminación de esta etapa, con sus logros y evoluciones positivas, no podía ocultar la fuerte dependencia del bloque en relación a los flujos comerciales y financieros internacionales y su incapacidad y debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflicto.

La apuesta aperturista y comercial, pese a sus primeros frutos positivos, no pudo evitar las fricciones y conflictos provocados por las gravosas adaptaciones de algunos sectores ante las nuevas reglas comunes que se adoptaron. Como sugiere Caetano, “El enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía

¹³ La comisión parlamentaria no tuvo prácticamente desarrollo en esa década y el FCES, que le dio lugar a las diversas representaciones del empresariado y del movimiento sindical de los cuatro socios tuvo mayor influencia e interacción durante la década de 2000.

¹⁴ Cerca del 85 % de los aproximadamente 9000 ítems constantes de la Nomenclatura del Sistema Armonizado tenían un arancel externo común aprobado con variaciones de entre 0 y 20 % y con vigencia a partir de 1° de enero de 1995. Los productos que quedaban fuera de las listas de excepción extenderían su situación hasta el 2001 en algunos casos y hasta el 2006 en otros (Caetano, 2011, p. 35).

ámbitos consistentes ni a veces posibilidad de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados (Caetano, 2011, p. 35).

El Tratado de Asunción y sus anexos, las decisiones y los protocolos agregados (Brasilia, Las Leñas y Ouro Preto) constituyeron los pilares legales e institucionales del MERCOSUR cuando se cerraba la primera etapa del PLC y entrara en vigencia su funcionamiento como Unión Aduanera a partir del 1 de marzo de 1995.

Vale la pena aclarar que la formación de la UA, si bien anunciada en los tratados previos que analizamos, fue alentada más por Brasil que por la Argentina, quién se encontraba más cercana a los Estados Unidos durante aquellos años. De hecho, Argentina alentó tanto el surgimiento del MERCOSUR como de los acuerdos de libre comercio a escala hemisférica bajo la égida de Estados Unidos.

Por su parte, con la Iniciativa para las Américas de George Bush en 1990, que tomaría el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de 1994 en la primera Cumbre de las Américas, fue donde se comenzaba a negociar con miras a cerrar el acuerdo para 2005, creándose entonces una tensión entre los dos proyectos, ya que, si bien tenían en común la lógica comercialista, al constituirse el MERCOSUR en unión aduanera y adoptar, aún con imperfecciones, una política arancelaria en común, se tornaban esquemas incompatibles.

4. MÁS ALLÁ DE LA INSTITUCIONALIDAD Y DE LOS NÚMEROS: LOS ACTORES SOCIALES GANADORES Y PERDEDORES

A continuación, observaremos el despliegue de la primera etapa de vida mercouseña más allá de la normativa, es decir, qué resultados arrojó en materia de integración económica y comercial, quiénes fueron beneficiados y quiénes perjudicados. El intenso proceso de liberalización comercial al interior del bloque a través de la reducción arancelaria entre 1991 y 1994 implementada por el PLC es lo que ordenó la dinámica de funcionamiento. Si bien la promoción de la inserción en el escenario global estuvo moldeada por AEC a países extrazona desde 1995 –como mecanismo de protección y de articulación de la política arancelaria de los socios– el MERCOSUR privilegió la liberalización comercial interna y el aliento a la inversión extranjera, en consonancia con la recomendación del Consenso de Washington, que le otorgó ese carácter económico-comercialista antes señalado.

El intercambio comercial entre Argentina y Brasil, principales socios del MERCOSUR, sufrió un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del tratado en 1991, salto que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real de Brasil en 1999. Solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi

triplicado y para 1997 se había quintuplicado: en 1991 alcanzaba los 3 mil millones de dólares, en 1994 llegaba a 8 mil millones de dólares y en 1997 ascendía a 15 mil millones de dólares. Las exportaciones de Brasil a la Argentina saltaban del 2 al 13% del total en 1998, mientras que la Argentina pasaba de exportarle a Brasil un 10% en 1989 a un 30% en 1998 sobre el total de sus exportaciones.¹⁵

Si bien el MERCOSUR desde su fundación intentó ser algo más que un tratado económico y comercial, para lo cual desarrolló instancias propias de coordinación¹⁶ y tuvo una alta participación gubernamental, bajo la influencia del contexto político neoliberal en los procesos de integración, se edificó un MERCOSUR que privilegió la integración económica por sobre otras áreas y, dentro de ésta, exclusivamente una integración comercial. Esta faceta comercial, más allá de haber sido exitosa para ambos países en el incremento de los volúmenes del intercambio, no estuvo exenta de desacuerdos, tensiones y momentos de crisis.¹⁷

Entre los obstáculos más notables estuvo presente la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, “línea blanca”, textiles, arroz), políticas exteriores que no priorizaban el MERCOSUR (sobre todo de Argentina) y una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo (Rapoport, 2008, p. 4).

En torno a las inversiones, el nuevo mercado regional y las condiciones impuestas por la convertibilidad argentina y luego por el Plan Real de Brasil, impulsaron el avance de inversiones externas en el bloque. A partir de 1991, la Inversión Extranjera Directa (IED) creció notablemente en Argentina y Brasil. El MERCOSUR pasó de recibir en 1991 el 8,8% de la

¹⁵ Véase http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_brasil/introduccion.htm.

¹⁶ Aún con un despliegue importante mediante agendas en el tema salud, educación o laboral, con grupos de trabajos específicos para abordar esas temáticas, en general las definiciones de estos espacios no escapaban a la lógica comercial o mercantil que imperaba en el bloque. Por ejemplo, en salud fueron regulaciones sanitarias a al intercambio de productos entre los países con el objetivo que estos no impusieran barreras al comercio. En el caso de la educación, la agenda tuvo un carácter periférico sin ocasionar conflictos con el modelo del bloque y se enlazó con las reformas estructurales educativas de esos años donde la privatización y mercantilización del sistema educativo predominó en todos los países del bloque. El tema del empleo tuvo más lugar a partir de la conformación del subgrupo “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, pero que durante los noventa tuvo una agenda más ligada a la formación profesional sin colisionar con el modelo del regionalismo abierto. Al respecto, véase Vázquez (2019).

¹⁷ Al respecto, Moniz Bandeira advertía que, desde sus comienzos, la concreción de un proyecto de integración, con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron” (Bandeira, 2002, p. 36).

inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %. Hasta 1994 Argentina recibía más inversiones que Brasil, pero luego de la sanción del Plan Real Brasil atrajo el mayor porcentaje dentro del bloque. El circuito integrado al convenio quedó reducido al 20% de la zona formalmente incorporada al tratado y sólo a catorce de las ciudades de los cuatro países, conformando un MERCOSUR estrecho en lo real que solamente conectaba la región sureste brasileña con el litoral y la región pampeana argentina.

El MERCOSUR empalmaba con la necesidad de expandir la escala de producción y extender la dimensión de los mercados, exigencias de la compulsión competitiva que se imponía en el mundo. Por eso, los principales beneficiarios de la primera etapa del MERCOSUR fueron las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, estimuladas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y luego por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60% del intercambio entre ambos países fue acaparado por las empresas transnacionales (Giacalone, 1999; Katz, 2006; Kan, 2015). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio. A su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios y, a pesar del estricto manejo gubernamental de las negociaciones, existió una interacción más profunda entre gobierno y empresarios que lo sostenido habitualmente (Katz, 2006); (Kan, 2015).

A partir de 1995 el AEC generaría una mayor conexión de la política comercial entre Argentina y Brasil, sin embargo, como afirma Viguera (1998, p. 21), dejaría una cuota importante de flexibilidad debido a que los dos socios principales estaban sujetos frecuentemente a presiones e impulsos internos para modificar parcialmente las reglas. El gobierno mantendría la fuerte decisión de cumplir con el cronograma previsto por el TA y los protocolos posteriores, desoyendo los reclamos y pedidos de postergación por parte de los empresarios, sobre todo los industriales.

En consecuencia, ese MERCOSUR comercialista será acaparado por los capitales extranjeros y los sectores de capital concentrado de ambos países, dejando poco lugar para otras fracciones de capital y, desde ya, desatendiendo intereses de otras clases y capas de la población. En la práctica, se diseñó una integración endeble que selló algunas características estructurales fuertes para el futuro del MERCOSUR y para la relación entre Argentina y Brasil. Nos referimos a una falta de planificación de políticas comunes entre ambos países, al desequilibrio y asimetría entre economías con escalas diferentes, y a la falta de una integración profunda en aspectos políticos y sociales que permitieran aprovechar el vínculo estratégico entre ambos países para solucionar las problemáticas de las mayorías.

5. LA CRISIS DEL MERCOSUR Y DEL MODELO DE INTEGRACIÓN COMERCIALISTA

Entre 1995 y 1998 continuaron las tendencias explicadas en la primera parte de esta gran etapa. Pero a comienzos de 1999 el MERCOSUR atravesó un gran sacudón ante la crisis de Brasil con secuelas que duraron tres años y que durante los momentos previos a la crisis del 2001 en Argentina se tronaron aún más críticas. Así, esta etapa de crisis aguda que se desarrolló entre 1999 y 2003, evidenció la falta de una institucionalización profunda del bloque y varias fallas de funcionamiento. En ese lapso de crisis predominó entre sus miembros la falta de coordinación política ante los desequilibrios macroeconómicos como los de 1999 en Brasil y 2001 en Argentina y, además, las contradicciones entre ambos en torno a las consecuencias que la opción del ALCA traería para 2005, en caso de firmarse.

También, persistieron asimetrías internas que provenían del rígido proceso de desarancelamiento iniciado en 1991 mediante el PLC y la falta de coordinación macroeconómica entre sus socios para dirimirlos. Ante tal coyuntura crítica en el bloque, como señaló Schvarzer (2001), ya no primaban las decisiones consensuadas, ni siquiera en los acuerdos básicos que habían originado años antes la tenue UA.

Al mismo tiempo, la devaluación del Real de 1999 profundizó el desequilibrio recurrente entre las industrias de ambos países, sobre todo en las áreas manufactureras, lo que agudizó la crisis regional. El tipo de respuestas que dio el gobierno argentino y cómo eligió relacionarse con los sectores más afectados por la devaluación, principalmente los industriales, profundizaron las tensiones con Brasil (Kan, 2015).

En más de una ocasión, durante el año 2000 y el conflictivo 2001, la Cancillería argentina negociaba la continuidad del MERCOSUR con Brasil, mientras el ministerio de Economía sancionaba medidas que vulneraban el AEC e iban en contra de la UA (como las llamadas medidas “productivistas” de marzo/abril)¹⁸ o anunciaba una negociación del ALCA con Estados Unidos sin Brasil. Por entonces, se hacía evidente que el sostenimiento de la convertibilidad en Argentina y la progresiva devaluación del Real tornaban inviable el MERCOSUR.

En este sentido, ante la crisis del MERCOSUR y la amenaza mayor del ALCA, algunos autores (Ferrer y Jaguaribe, 2001; Rapoport y Cervo, 2002; Rapoport y Madrid, 2002) consideraron por aquél entonces que, entre 1999 y 2001, se constituyó para los países del Cono

¹⁸ El ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo había anunciado una rebaja arancelaria para varios productos de países extrarregionales (en especial bienes de capital), afectando a la industria brasileña, y un aumento de aranceles en bienes de consumo para favorecer a sectores locales ante la aguda recesión. La unilateralidad evidenciaba la crisis de la Unión Aduanera.

Sur la disyuntiva MERCOSUR o ALCA, donde el primero se hundía en una crisis mayor o se reconfiguraba para negociar la iniciativa norteamericana en forma cohesionada, que de sancionarse traería mayores problemas para el bloque regional, tanto en su inserción y comercio extrazona como al interior del de la misma.

Si nos detenemos en el balance de cada instancia particular de toda esta gran etapa, el MERCOSUR podría calificarse de virtuoso si lo comparamos con los anteriores procesos de acercamiento entre Argentina y Brasil y el resto del Cono Sur, generando una institucionalidad duradera e instalando el bloque como algo importante en el conjunto de la política exterior de cada miembro. En este aspecto el RA resultó satisfactorio, al alentar la vinculación entre países con cercanía geográfica y cultural, y al desarrollar algún grado de institucionalidad regional que aunque sea débil tuvo más fuerza que los foros o cónclaves típicos del regionalismo latinoamericano. Además, trajo un manejo de una política arancelaria común, si bien también señalamos aspectos deficitarios.

Pero como observamos, en estrecha relación con el proceso de apertura económica que transitaron los dos socios principales y el conjunto de la región en el marco del Consenso de Washington, se aplicó una desgravación arancelaria en un plazo mínimo y sin gradualismos, que lo diferencia muy poco de la estructura de los TLC. Esa marca de origen comercial estructuró todo el proceso de integración mercosureño y cuando el intercambio comercial y las políticas de apertura entraron en crisis, el bloque estuvo a punto de extinguirse.

En suma, se evidencia un regionalismo económico-comercialista (Kan, 2015), pero a la vez muy rígido en torno a la apertura comercial que dejó de lado la integración productiva, con una institucionalidad propia y novedosa en la región, a su vez muy tenue e incapaz de capear las tensiones, las asimetrías y las crisis. Allí se erigió este nuevo modelo de regionalismo en el contexto neoliberal, asociado al modelo del Regionalismo Abierto de la CEPAL de los años noventa, que difiere de las concepciones clásicas cepalinas.

Este regionalismo noventista fue presentado como un proceso que buscaba conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por otro lado, la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y a complementarlas. Es decir, asumir el denominado proceso de mundialización-globalización, aunque estableciendo ciertos mecanismos de protección regional para insertarse de forma más ventajosa en los ámbitos del comercio global.

6. SEGUNDA ETAPA DEL MERCOSUR. DEL “CONSENSO DE BUENOS AIRES” AL GOLPE DE ESTADO EN PARAGUAY: EL REDISEÑO DEL MERCOSUR AL CALOR DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS (2003-2012)

Con los recambios gubernamentales posneoliberales, la reformulación de la relación entre Argentina y Brasil a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva desde 2003, y el rol más dinámico en las discusiones finales sobre el ALCA, comenzó una revitalización que alejó, en parte, al MERCOSUR del modelo de la integración neoliberal comercialista, aunque varias de sus asimetrías y crisis internas continuaron hasta el día presente.¹⁹

Como afirmó Bernal-Meza, con el gobierno de Néstor Kirchner vino un cambio en la visión política que Argentina tenía respecto del MERCOSUR y de las relaciones con Brasil (Bernal-Meza, 2008, p. 164); y como afirmó Simonoff, con la llegada de Lula da Silva primó la idea de reforzar el MERCOSUR, lo que hizo que Argentina ganara una relevancia estratégica en la agenda brasileña que anteriormente no había tenido (Simonoff, 2005, p. 140).

En consecuencia, Argentina y Brasil se acercaron más a una visión de regionalismo compartida, que a la vez se distanciaba de la década anterior. En ella, el MERCOSUR se revitalizó como herramienta de cohesión regional para encarar diversas negociaciones con otras áreas comerciales, principalmente las del ALCA pero también las de OMC y la Unión Europea, aún con tensiones en las relaciones al interior del MERCOSUR como fueron evidentes en 2004 sobre todo por cuestiones comerciales.²⁰ Sin embargo, aún con esas tensiones en materia comercial primó el consenso entre ambos mandatarios en la prioridad de la integración sudamericana, en la estrategia de negociar en conjunto el ALCA, y en intentar buscar el diálogo y el consenso ante los mencionados desequilibrios comerciales.

7. EL CONSENSO DE BUENOS AIRES ENTRE ARGENTINA Y BRASIL. EL REDISEÑO DEL MERCOSUR Y DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

El primer encuentro de Kirchner y Lula fue en la ciudad de Brasilia, a menos de un mes de asumir la primera magistratura el presidente argentino, fue clave para el comienzo de un nuevo vínculo regional. Unos meses después, en octubre de 2003, en una reunión entre ambos

¹⁹ Este cambio de carácter propuesto para el MERCOSUR se observa en el documento bilateral Consenso de Buenos Aires, de octubre de 2003, firmado entre ambos gobiernos (Consenso de Buenos Aires, 2003).

²⁰ Las desarrollaremos más adelante.

mandatarios en la ciudad de Buenos Aires, ambos presidentes daban a conocer el documento “Consenso de Buenos Aires” (CBA).²¹

La seguidilla de encuentros bilaterales continuó en Río de Janeiro, en marzo de 2004, donde se produjo la firma del Acta de Copacabana, otro de los documentos que ratificaron la alianza regional entre Argentina y Brasil. El CBA reivindicaba principios que tenían que ver con un crecimiento con justicia social y con la equidad de ambos pueblos a la hora de negociar la deuda externa, principalmente con el FMI, un rol del Estado más protagónico en las políticas públicas, y la revalorización de la democracia.²² Sin condenar todavía en aquél entonces en forma explícita las políticas del famoso texto de Washington de los noventa, este nuevo consenso buscaba, con mucho énfasis, consolidar la relación entre ambos países en sus relaciones hacia el exterior, como así también equilibrar algunas tensiones entre ambos que venían produciéndose en materia comercial ante los conflictivos escenarios de 1999 en Brasil y de 2001 en Argentina.

El CBA estaba atravesado por un contexto de reconfiguración política regional ante la crisis del neoliberalismo, los cambios geopolíticos ocasionados por la Guerra de Irak y ante el inicio de una mayor injerencia de nuevos actores globales de peso que formarían posteriormente el grupo BRICS y que ponían en discusión la hegemonía unilateral globalista de Estados Unidos construida al calor de la caída del Muro de Berlín y de la desarticulación de la Unión Soviética. En suma, quedaba constituida una alianza regional entre Argentina y Brasil que otorgaba mayor solidez al MERCOSUR en la negociación de sus acuerdos con otros bloques y en el posicionamiento de ambos países ante Estados Unidos y el mundo.

A modo de ejemplo, si bien todavía el CBA no planteaba un rechazo absoluto al ALCA como ocurrió luego en 2005, quedó claro que en este nuevo contexto de cambios de agendas para los países del MERCOSUR la iniciativa norteamericana no se implementaría en los plazos y términos que Estados Unidos planteaba y que tenía que haber concesiones. Pero más aún, para discutir los términos del ALCA, ambos países comenzaban a transitar el mismo camino que el adoptado en el marco de la OMC. El último punto del Consenso de Buenos Aires, también mencionaba esta cuestión.

²¹ En un momento de cambio de políticas por parte de varios gobiernos de la región y de revisión de algunas de las políticas orientadas en el Consenso de Washington, la denominación “Consenso”, para este encuentro entre Argentina y Brasil –que serían una constante de ahí en adelante– no reviste importancia menor desde el punto de vista político de aquél entonces.

²² Véanse los documentos firmados por ambos mandatarios: Consenso de Buenos Aires (2003) y Acta de Copacabana (2004).

De ahí en más, los países del MERCOSUR negociarían en bloque tanto en la OMC –aquí integrando a otros bloques más amplios – como en las cumbres del ALCA. Esto se había dado de hecho en las reuniones del ALCA de Buenos Aires y de Quebec durante 2001, pero sin el nivel de entendimiento y coordinación de sus gobiernos, ya que por aquél entonces la relación entre Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR estaba casi quebrada. Incluso en otras instancias como OEA y ONU también llevarían algunos planteos en común.

Fue el inicio de una era de mayor entendimiento entre los principales socios del MERCOSUR. En el CB primaron los intereses de ambos en materia de política exterior y regional, particularmente en la utilización del MERCOSUR como herramienta de cohesión regional, en la relación con Estados Unidos y en las negociaciones por el ALCA y la OMC.

En consecuencia, ambos países –lo que se convertiría en una costumbre de ahí en adelante hasta 2015 –pusieron en primer plano el entendimiento en política regional por encima de las tensiones generadas a raíz los desequilibrios bilaterales comerciales recurrentes. Estas tensiones, si bien continuarán en toda la primera década del siglo XXI –serían fuertes durante todo 2004 y parte de 2005 y retornarían en 2008 y 2009 como efecto rebote de la crisis global– tuvieron un trato diferente al que le dieron los gobiernos de la década del noventa, sobre todo cuando la devaluación del Real de 1999 afectara profundamente a la industria argentina y cuando el ministro Cavallo durante 2001, en pos de sus medidas “proteccionistas”, intentó alterar los acuerdos básicos de la Unión Aduanera. El manejo político de los conflictos fue diferente al de la etapa anterior.

Este cambio impactó en el MERCOSUR mediante una reorientación de sus agendas y de parte de su institucionalidad, dotando al bloque de algunos instrumentos políticos para reconfigurar aquel perfil económico-comercialista. Por ejemplo, en diciembre de 2003, en el marco de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Montevideo (por Decisión CMC N° 11/03) se creaba el cargo de “Presidente” de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), un cargo político ejecutivo para dinamizar la agenda del bloque que reemplazaba a la Secretaría General, que fue ocupado por Eduardo Duhalde primero, luego Carlos Chacho Álvarez durante dos períodos y posteriormente por el prestigioso diplomático brasileño, Samuel Pedro Guimarães.

En 2004 se instaló definitivamente, con sede en Asunción, el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, creado en febrero de 2002 mediante el Protocolo de Olivos, para la Solución de Controversias. En diciembre de 2004, en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto II, se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) (Decisión

CMC N° 45/04), con el fin de financiar programas de convergencia estructural, competitividad, cohesión social, e infraestructura institucional; se creó el Grupo de Alto Nivel para la formulación de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Grupo de Alto Nivel para el Empleo); se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta ya existente, la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que contaría con 18 representantes de cada país para el 2010, que será rubricado en la Cumbre de Montevideo a fines de 2005. De todas estas instancias sin dudas el FOCEM representaba un intento de cambiar las asimetrías estructurales del MERCOSUR. Si bien fue importante para desarrollar y financiar algunas áreas específicas, sus logros obtenidos en relación a su objetivo principal en los años posteriores son discutibles.

Otras decisiones aparecieron en este contexto de rediseño mercosureño. El 6 de julio de 2005 se firmó el Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del Mercosur. En la Cumbre de Presidentes de Córdoba del MERCOSUR, del 20 al 22 de julio de 2006, recordada como uno de las mayores instancias de debate político y visibilidad del bloque en ese contexto²³, se aprobó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Decisión CMC N° 04/06); se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (Decisión 24/06) y se estableció que Argentina sería sede permanente del MERCOSUR Cultural. Por Decisión CMC 35/2006 se incorporó al Guaraní como uno de los idiomas del bloque.

En la Cumbre de Presidentes realizada en Mar del Plata el 18 de enero de 2007 se aprobó el pedido de Bolivia de integrarse al Mercosur creando un Grupo Ad Hoc para su implementación y se aprobaron los primeros once proyectos piloto del mencionado FOCEM.

8. ENTRE LA RENOVACIÓN POLÍTICA Y ALGUNAS CONTINUIDADES ECONÓMICAS

Si en el terreno político el rediseño del MERCOSUR sirvió para estabilizar los procesos internos a la salida de la crisis que tuvo lugar entre 1999 y 2002 y para intentar perfilar una inserción internacional compartida, en lo económico el proceso no fue tan simple. El MERCOSUR había sido diseñado en el marco del RA como un instrumento para reforzar los modelos neoliberales. Una de las consecuencias de la crisis fue, sin embargo, el quiebre de dichos modelos y la imposición de nuevas pautas, que incluyeron un rol más activo del Estado, una distribución más progresiva del ingreso con creciente protección social, una importancia mayor del mercado interno y cierto apoyo a la industria.

²³ Entre otras cosas por la participación de Fidel Castro como invitado especial, en uno de sus últimos viajes al exterior antes de su enfermedad que lo alejara la primera magistratura cubana, de Evo Morales, unos meses después de la asunción de su primer gobierno, y por los debates entre todos los presidentes del bloque.

Si es materia de discusión que se plasmara un modelo “neodesarrollista”²⁴, al menos hubo una ruptura con los preceptos neoliberales. Pero, como sostiene Vázquez (2019), agotados y abandonados los modelos neoliberales, la arquitectura del MERCOSUR no fue replanteada y las viejas instituciones comenzaron a tornarse una carga en las relaciones de la región.

Podemos observar la situación de la siguiente manera. En 2004, a raíz del décimo aniversario del MERCOSUR, se realizaba la ya mencionada cumbre de presidentes del bloque y de los países asociados (Bolivia, Chile, Perú, y otros invitados como Colombia, Ecuador y Venezuela) en la ciudad de Ouro Preto. Esta reunión tuvo como característica una antesala de tensiones entre Argentina y Brasil por la implementación de salvaguardias y cupos en sectores “sensibles” por parte de Argentina, a lo que se sumaba el problema de la liberalización del mercado automotriz. Las famosas medidas “Lavagna”, implementadas por el entonces ministro de Economía de Argentina que intentaba dar una respuesta a las asimetrías entre la industria argentina y brasileña y los desequilibrios comerciales.²⁵

Podemos plantear aquí que estas medidas tenían que ver con la defensa de sectores económicos de Argentina muy golpeados durante los noventa por la apertura económica en general y por el modelo comercialista del MERCOSUR que desarrollamos en el capítulo anterior, en definitiva, se trataba de incorporar a la discusión las demandas de otros actores económicos. El discurso de clausura de Lula fue un reflejo de la situación en la que se encontraba el bloque por ese momento. En suma, el encuentro de Ouro Preto –bautizado como Ouro Preto II por cumplirse una década del encuentro que ponía fin a la etapa de transición–, avanzaba en la consolidación institucional y en la reorientación del bloque mediante el anuncio de las medidas que enumeramos recientemente.

En consecuencia, desde el punto de vista económico, la integración siguió siendo la unión aduanera que venía de la década anterior sin avances activos en terrenos que ameritaban una transformación más profunda. Una razón para ello fue la falta de planificación de largo plazo de las nuevas políticas, a lo que se le sumaban cadencias muy distintas y un grado diferente de alejamiento de los preceptos neoliberales.

²⁴ Al respecto de la caracterización de neodesarrollismo véanse (Clemente, 2023) y (Bresser-Pereyra, 2007), entre otros.

²⁵ El clima era tenso, pero no opacó el contexto de rediseño del bloque. El canciller brasileño Celso Amorim fue el primero en remarcar que iba a Ouro Preto con un clima de diálogo, pero también sentó la posición de no ceder ante las “medidas Lavagna”. Ante tanta tensión, los presidentes se hicieron cargo de la necesidad de fortalecer el bloque.

En especial Brasil, mantuvo una economía más abierta a los flujos externos de capitales, con mayor control monetario de la inflación, lo que derivó en menores aumentos de precios, pero también en un crecimiento más bajo y en un papel más activo del capital financiero. Así, el comercio siguió marcando el ritmo de la integración, dando lugar a dos fenómenos cuantitativos marcados. Por un lado, el intercambio creció notablemente. Pero, en segundo término, ese crecimiento fue muy desequilibrado. Para Argentina, las exportaciones al bloque crecieron casi 250% en una década, mientras las importaciones casi un 560%. Como señaló Musacchio (2016), las exportaciones de cada país a la región se relacionan estrechamente con la tasa de crecimiento de los socios. El crecimiento más alto de Argentina condujo, pues, a un mayor aumento de sus compras que de sus ventas, fenómeno reforzado por una elasticidad-crecimiento de las importaciones.

Surgió así un déficit comercial para Argentina que se incrementó paulatinamente y cuyo monto comenzó a preocupar cuando las divisas obtenidas por el intercambio se volvieron insuficientes para cubrir los servicios de la deuda, un objetivo central del gobierno argentino en su política de desendeudamiento. Así, se introdujeron restricciones a las importaciones, que una y otra vez amenazaron con disparar una escalada de sanciones con riesgo para una continuidad armoniosa del bloque. Sin embargo, de manera formal a través de la Cláusula de Adaptación Competitiva de Lavagna o de manera informal, tolerando algunas restricciones, siempre logró evitarse una crisis terminal.

Desde el punto de vista económico, estaba claro que la importancia relativa de los socios era demasiado grande como para desencadenar una guerra comercial. En última instancia, las discusiones exponían la razonabilidad de las restricciones argentinas ante un desequilibrio que Brasil no podía compensar. Desde el punto de vista institucional, la importancia del MERCOSUR como herramienta en la estrategia externa común y la capacidad para atender y contener los intereses de los participantes facilitó los mecanismos de negociación institucional. De acuerdo a Faría (2004), esta situación obedece a la existencia de un proceso de *autopoyesis*, es decir, la capacidad por parte del propio sistema de absorber información y procesarla para realizar las adaptaciones necesarias para garantizar la continuidad de su existencia. El proceso de administración de las restricciones, de admisión e internalización de su existencia es parte de la adaptación necesaria para la continuidad de una existencia que, por razones estratégicas, de política internacional y de política interna, no está en duda a pesar de las restricciones y escaladas de conflictos.

En ese contexto, uno de los desafíos mayores ha sido la gran asimetría en las estructuras económicas y en la captación de beneficios económicos de la integración. Un estudio muestra

que el MERCOSUR ha tendido a consolidar los patrones de especialización, que para Uruguay y Paraguay se apoyan en productos primarios y para Brasil, y en menor medida para Argentina, en bienes industriales. El estudio sostiene que esa diferencia de especialización introduce una apropiación desigual de los beneficios de la integración a favor de Brasil y Argentina (Faria y del Fiori, 2011). Las protestas de Paraguay y Uruguay (este último utilizando como mecanismo de presión la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos) cristalizaron en la creación del mencionado FOCEM, destinado a financiar proyectos de infraestructura que consoliden la integración. El fondo, aportado fundamentalmente por Brasil y Argentina, permitió contemplar la demanda institucional de los países más chicos, aunque desde el punto de vista económico resultó muy reducido. Como tal, recoge todas las facetas positivas y negativas que plantea el MERCOSUR.

9. LAS NEGOCIACIONES EXTERNAS: DEL NO AL ALCA A CHINA Y LA UE

El MERCOSUR fue un actor relevante en la oposición y en la derrota del ALCA durante la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en noviembre de 2005. El bloque regional, a partir del CBA actuó en las siguientes fases con una estrategia consensuada entre sus socios. La misma cuestionaba los subsidios y la protección en los países centrales a sus productores agrícolas domésticos, tal como lo expresaron en la reunión de Cancún de la OMC (en el contexto más global de discusiones por el libre comercio) y planteaba retrasar y discutir las rebajas arancelarias exigidas por Estados Unidos a los países latinos, restableciendo plazos posibles para firmar algún acuerdo.

El bloque suramericano, mantuvo la misma estrategia en las reuniones ministeriales del ALCA de Miami (diciembre 2003) y de Puebla (febrero 2004), exigiendo a Estados Unidos lo mismo que en la OMC, el compromiso de eliminar el mismo tipo de subsidios para poder avanzar en alguna negociación posible, en el marco negociaciones específicas por subsidios y aranceles que daban paso del ALCA original al “ALCA Light” como alternativa posible de implementar en el mediano plazo.

Luego de todas estas cumbres, hubo una cuarta fase entre 2004 y 2005 donde las negociaciones quedaron estancadas y se empezaron a ordenar los agrupamientos políticos de los países latinoamericanos para el último intento de lograr algún acuerdo en las discusiones que sería en la recordada Cumbre de Mar del Plata, en noviembre de 2005. En ese lapso, se aprecia el cambio de estrategia de Estados Unidos a través de los TLC's bilaterales

(Centroamérica, Chile, Perú, Colombia), ante la imposibilidad de avanzar en el ALCA original y las dificultades en las negociaciones del mencionado “ALCA Light”.

Sin embargo, Estados Unidos no abandonaba sus pretensiones de llegar a un acuerdo de libre comercio hemisférico y, a pesar de la derrota de su estrategia en las instancias anteriores, durante esta fase continuó insistiendo en la posibilidad de implementar su proyecto de libre comercio, tensionando el escenario político regional. Como resultado, encontró una polarización aún mayor de los países del MERCOSUR en alianza con Venezuela, y un rechazo político y social cada vez mayor. Esto se terminó de evidenciar en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, donde el ALCA quedaría frenado en cualquiera de sus formas por la acción política conjunta de Venezuela y los países del MERCOSUR. El día de la Cumbre, el canciller argentino de ese entonces, Rafael Bielsa afirmaba: “Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Venezuela encuentran que no están dadas las condiciones para seguir negociando en términos equitativos (...) Hace 20 meses que no hay nuevas negociaciones del ALCA y si no hay condiciones pueden pasar muchos meses más” (Clarín, 6 de noviembre de 2005).

Por su parte, el canciller brasileño, Celso Amorim, resaltaba:

No podemos discutir el acceso a los mercados americanos de nuestros productos agrícolas si no sabemos qué decidirá hacer Estados Unidos con los subsidios a las exportaciones y la producción agrícolas (...) No soy alérgico al ALCA, pero este proyecto no puede ser realizado por un mero acto de voluntad (...) tenemos que ser muy prácticos: para que exista el ALCA éste debe representar ganancias concretas (Clarín, 6 de noviembre 2005).²⁶

Otro desafío significativo en el frente externo del bloque se relaciona con el giro de la inserción económica internacional de los miembros del mismo que se fue dando en sintonía con los cambios en el orden global. Si para los vínculos con los Estados Unidos y la Unión Europea la posición de los países del MERCOSUR fue adecuadamente coordinada, la paulatina importancia de China como socio generó una problemática más tensa.

Para los cuatro países, los viejos socios comerciales fueron perdiendo relevancia, sobre todo por sus políticas restrictivas para el comercio agrícola. Por el contrario, China comenzó desde finales del milenio a absorber crecientes cantidades de productos agropecuarios y

²⁶ El Vicecanciller argentino, Jorge Taiana, Coordinador Nacional de la Cumbre, relata de la siguiente forma los resultados de la Cumbre y la postura de Argentina dentro del MERCOSUR: “Yo en septiembre le digo a Néstor: ‘esto me empieza a superar a mí en el sentido que yo aguanto, pero del Departamento del Tesoro de Estados Unidos serán muy amables pero es obvio que van a empezar a llamar al que está más arriba’ y él dijo: ‘No, mantente firme que yo no voy a hacer nada’, y así fue, y así fue hasta el final. Hasta la noche anterior de la votación. Terminadas las interpretaciones, quedó el texto que quedó, quedó en ese párrafo todo el plan de acción (...) que tiene un párrafo que es extraño, que dice que “algunos países consideran que sería bueno terminar pronto la negociación del ALCA porque va a traer beneficios a todos. Mientras que otros países (los del MERCOSUR y Venezuela) en cambio, consideran que ‘no están dadas las condiciones dadas para ello’” (Entrevista a Taiana en Rapoport, 2016).

mineros, colocando a cambio bienes industriales e inversiones. En los últimos tiempos logró, incluso, un lugar de privilegio en concesiones y contratos para obras públicas. No analizaremos aquí un tema de fuerte debate, como es el tipo de vínculo que propone China con la región, con patrones de especialización que estimulan la reprimarización y la explotación desmedida de los recursos naturales sudamericanos. Un tema menos explorado, pero que no resulta menos interesante es el lugar estratégico del vínculo con el país asiático.

La expansión china abre, desde lo político-económico, algunas dimensiones significativas. Por un lado, la estrategia del nuevo socio consistió en poner en competencia a los países del MERCOSUR. De hecho, mientras el bloque negociaba en conjunto con otras regiones o en los foros internacionales, los acuerdos comerciales firmados con China en 2004 fueron negociados de manera nacional. En segundo lugar, la expansión de China supone una creciente tensión con los Estados Unidos y Europa (Kan y Musacchio, 2016).

De hecho, en ese contexto de fines de la década de 2000 la reacción norteamericana fue la negociación y firma de un Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) con diversos países asiáticos, de Oceanía y de América Latina, que intentó acotar la expansión de su competidor. Para el MERCOSUR, la intensificación de la competencia entre las potencias y entre los megaacuerdos globales significó también una creciente presión, como la que se manifestaría posteriormente en discusiones sobre la pertinencia de participar en una amplia zona de libre comercio con la Unión Europea, o volver a ensayar acercamientos a Estados Unidos mediante la Alianza del Pacífico a partir de 2016.

10. EL INGRESO DE VENEZUELA AL MERCOSUR

Otro tema de importancia en el contexto del rediseño del MERCOSUR y de la integración durante la década de 2000, fue el intento de ingreso de Venezuela al bloque regional. Al finalizar la XV Cumbre Iberoamericana en 2005, Hugo Chávez anunciaba el pedido de ingreso de Venezuela al MERCOSUR como quinto miembro pleno del bloque regional. Tiempo después, en la ciudad de Montevideo, el tema sería abordado en el marco de la cumbre anual de presidentes del bloque y se firmaría el protocolo de adhesión. En 2006 volvió a ratificarse el proceso en la mencionada Cumbre de Córdoba.

La incorporación de Venezuela al MERCOSUR constituía una novedad importante en el escenario regional de comienzos de siglo XXI década. Si bien formaba parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), tiempo después la abandonaría, a prueba de entablar mejores relaciones políticas y comerciales con los miembros del MERCOSUR que con los del otro

bloque.²⁷ Además de profundizar con Argentina y Brasil las relaciones comerciales²⁸ y las de infraestructura regional, buscaba en los países del MERCOSUR un aliado político.

Por su parte, el MERCOSUR sumaría a sus mercados al quinto exportador mundial de petróleo y, además, desde el punto de vista táctico, a Argentina y Brasil les convenía utilizar la fuerza de mayor oposición a Estados Unidos en ese entonces, sin cargar con un enfrentamiento tan abierto con la potencia del Norte, algo que sus clases dominantes no permitirían.

Con el objetivo a largo plazo del ALBA y con pactos energéticos con la CARICOM, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR era el puente que le faltaba para extender lazos de importancia en la región. Así, Hugo Chávez afirmaba: “La incorporación de Venezuela dará al MERCOSUR una potencialidad formidable de un mercado que abarca desde el Caribe hasta Tierra del Fuego” (Clarín, 17 de octubre de 2005).

De todas maneras, si bien Argentina y Uruguay aprobaron rápidamente la entrada de Venezuela al bloque, en Brasil y Paraguay hubo una mayor oposición. La cuestión Venezuela no fue fácil de digerir para los sectores del empresariado brasileño, quienes a través de la oposición a Lula ejercieron una amplia presión para demorar por casi cuatro años en el senado la aprobación de su ingreso.²⁹ En Paraguay el senado nunca lo aprobó. Desde el punto de vista comercial, la incorporación tampoco sería tan rápida ya que el proceso de adopción por parte de Venezuela de la normativa vigente en materia comercial, especialmente del AEC existente en el MERCOSUR, llevaría años. Venezuela pudo entrar al bloque cuando en Paraguay le dieron el golpe de Estado a Lugo en 2012 y lo suspendieron en forma momentánea aplicando la cláusula democrática.

En consecuencia, en la década de 2000, el impulso de nuevas políticas exteriores, en un contexto global más multipolar y de declinación de la hegemonía norteamericana en la región,

²⁷ Sobre todo porque la Colombia de Uribe era el principal socio estratégico de Estados Unidos en la región y, si bien todavía tenía con Venezuela, una relación comercial fluida –que se interrumpirá algunos años después con los conflictos diplomáticos entre ambos países–, en materia de alineamientos regionales constituían polos opuestos. En Perú –también integrante de la CAN– gobernaba Alan García quien continuaría la política de acercamiento con Estados Unidos que Alejandro Toledo había consolidado mediante la firma de un TLC en 2005.

²⁸ El intercambio comercial entre Brasil y Venezuela crecía de 400 millones de dólares para el año 2003, a 6 mil millones de dólares para el año 2008. El intercambio comercial entre Argentina y Venezuela también daba un salto significativo, creciendo de 140 millones de dólares en 2004 a 1700 millones de dólares para fines de 2009. Véase Agencia Bolivariana de Noticias http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=144616&lee=3

²⁹ La legislación del MERCOSUR establece que las cámaras legislativas de los países miembros deben aprobar la entrada de nuevos socios para que puedan convertirse en miembros plenos y tener voz y voto. La oposición política a Lula y las principales corporaciones empresarias de ese país levantaron su queja durante todos esos años en la aparente contradicción que un país que perseguía el “Socialismo del siglo XXI” quisiera ser parte del MERCOSUR. En el año 2007, el presidente Lula, defensor de la entrada de Venezuela, tuvo una dura batalla con la oposición y el empresariado. Un alto directivo de la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP) y ex embajador ante Estados Unidos durante la era Cardoso, Rubén Barbosa cuestionaba el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y las posturas del gobierno de Lula ante el tema.

las iniciativas de integración y cooperación se regional se transformaron, mutaron. En torno al MERCOSUR, los gobiernos de Kirchner en Argentina y Lula en Brasil, a partir CBA de 2003, reposicionaron el bloque regional, alejándolo del modelo del Consenso de Washington y del RA. El CBA consolidó la relación entre ambos países y los alivió de las algunas tensiones comerciales y diplomáticas arrastradas desde la crisis de 1999. No había dudas que el MERCOUR pasó a ser prioridad para los dos principales socios y, si bien no hubo reformas de fondo en la estructura del bloque, hubo otro tratamiento de las asimetrías y tensiones, recurriendo al diálogo y la planificación de ellas.

Por el lado externo, quedaba constituida una alianza regional que daba mayor relevancia al MERCOSUR en la negociación con otros bloques y en el posicionamiento frente a Estados Unidos y al ALCA. También, se afianzó la acción conjunta del bloque en espacios multilaterales como Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), la ONU y la OMC, aunque en esta última aparecieron algunos matices entre Argentina y Brasil.

Hacia su interior, si bien las disputas comerciales entre Argentina y Brasil continuaron, al igual que el reclamo de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay, la mayor cohesión inhibió a estos dos últimos a la tentación de un TLC con Estados Unidos, porque para concretarlo tendría que abandonar el MERCOSUR y negociar por fuera del bloque, lo que acarrearía otros costos y problemas.

Como corolario de esta etapa o ciclo asociado a los gobiernos progresistas, hubo un sustrato, una lógica común según la cual la profundización de la democracia en todas sus dimensiones fue uno de los pilares fundamentales del proceso de integración, buscándose la inclusión desde las políticas públicas y desde la participación social en diversos ámbitos institucionales. Las dimensiones no comerciales de la integración fueron ampliadas y fortalecidas en esta etapa. No sin dificultades se avanzó en acuerdos de integración en áreas excluidas hasta entonces, desde una perspectiva de derechos y promovándose la participación de las organizaciones y movimientos sociales: ciudadanía, agricultura familiar y campesina, cooperativas, derechos humanos, entre otros temas. En suma, otros actores sociales comenzaron a valorizar la iniciativa regional.

Aun así, los problemas apuntados durante la segunda etapa tienen un vínculo estrecho con las dificultades que los socios del bloque han tenido para definir de manera explícita un modelo de desarrollo y establecer los terrenos económicos en los que la cooperación regional permite fortalecer las políticas en ejecución. El proceso de integración económica no ha sufrido

una transformación acorde a los cambios en los modelos económicos internos y ha quedado desfasado.

Sin embargo, la interpenetración económica y los objetivos políticos-estratégicos han evitado que el MERCOSUR como tal haya sido puesto en cuestionamiento. También hubo continuidades de su matriz de origen neoliberal. Aunque la crisis del neoliberalismo trajo un quiebre del modelo de integración regional y la imposición de nuevas pautas, que incluyeron un rol más activo del Estado, una distribución más progresiva del ingreso con creciente protección social, una importancia mayor del mercado interno y cierto apoyo a la industria, el MERCOSUR no pudo avanzar en profundidad en esa dirección; de alguna forma, quedó trabado, a medio camino.

11. TERCERA ETAPA DEL MERCOSUR: CONTINUIDADES Y RUPTURAS ENTRE MACRI-TEMER-BOLSONARO Y LA PANDEMIA (2012 AL PRESENTE)

Desde el estallido de la crisis global de 2008, y sobre todo desde los años 2014 y 2015 se volvió a instalar la necesidad, tanto de los grandes capitales como de los estados centrales, de relanzar iniciativas que profundicen o expandan los lazos económicos comerciales a diversas partes del globo, para levantar niveles de consumo e intercambio, expandir inversiones y llegar a nuevas áreas de influencia. Si bien desde lo geopolítico este avance responde a la necesidad de occidente de frenar el despliegue de los países BRICS, sobre todo de China, el empuje hacia mega acuerdos globales se terminó afianzando en los años previos a la pandemia del Covid-19 y tuvo impacto en América Latina en general y sobre el MERCOSUR en particular. Por ejemplo, la consolidación de la Alianza del Pacífico (AP) desde 2012 y mediante esta iniciativa generar un puente de ingreso al TPP, constituyeron parte de este nuevo escenario. El acuerdo que firmaron la UE y el MERCOSUR en 2019 fue otro síntoma de esta tendencia.

En este contexto, en América Latina un nuevo avance del mercado por sobre el Estado comenzaba a desdibujar el escenario de una mayor integración, autonomía y soberanía que, aún con sus grises, se había logrado en el ciclo anterior asociado a los gobiernos progresistas. Nuevas y viejas agendas se asomaban a los cónclaves y encuentros regionales y en la dirigencia de los gobiernos de las “nuevas derechas” de la región. Por ejemplo, los nuevos acuerdos volvían a poner sobre la mesa de negociación compras gubernamentales, patentes, servicios, e introducían discusiones sobre novedosas formas de soberanía financiera o comercio electrónico, quizá con mayor énfasis que los intercambios comerciales. Este se debió a la continuidad de la crisis global, la irresolución de las discusiones de la Ronda Doha y la creciente

guerra comercial ente China y Estados Unidos, quién comenzó a desplegar un creciente proteccionismo sobre todo desde la llegada de Trump al gobierno.³⁰

En ese contexto, el escenario político regional en el Cono Sur iniciado en 2016 por los gobiernos de Argentina y Brasil, proponía como solución a los problemas del MERCOSUR acercarse nuevamente al modelo económico-comercialista de los años noventa, en el intento de converger al bloque con las agendas y con el contexto internacional recientemente descrito.

Por ejemplo, ni bien asumieron Macri y Temer ponderaron una imagen positiva de la AP, como modelo a seguir en materia de regionalismo e integración, aunque no estaba claro en qué forma ni bajo qué objetivo el MERCOSUR o sus miembros en forma individual podrían incorporarse, avanzar y profundizar las negociaciones por el TLC con la UE, que se habían detenido en 2005 por los mismos motivos que las del ALCA como fueron las discusiones por subsidios, tarifas, compras gubernamentales y servicios, y las asimetrías en general, pero sin la repercusión que tuvo el “No al ALCA”.

Por otro lado, se anunciaba reducir el MERCOSUR a una zona de libre comercio, eliminando su política arancelaria común, es decir desarmar la Unión Aduanera, lo que constituía un golpe importante para el bloque. Recién en 2018 el bloque avanzó en ambos temas, primero en los acuerdos con la UE y ya con Bolsonaro en el gobierno en 2019, en la discusión del AEC.

Existen contrastes entre el escenario geopolítico reciente y el de los años noventa. Quizá el principal lo constituye la permanente crisis global actual que se distancia de la reestructuración y ofensiva capitalista de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, en el contexto de la caída del Muro y de la crisis de la URSS. Otro contraste es la aparición de los BRICS, particularmente de China y su despliegue en la región, logrando un contrapeso jamás imaginado frente a los Estados Unidos. Los nuevos mega acuerdos fueron saludados por los gobiernos del MERCOSUR como la nueva forma en que los países de la región podían insertarse en el mundo, aunque más bien cuando hablan de mundo se referían a los mercados en una concepción estrecha de la asociación y vinculación regional, y es por ello que fueron defendidos por Macri y Temer y también por los países del bloque de la AP.

³⁰ Cabe destacar que, si bien la salida de Estados Unidos del TPP anunciada y firmada por Trump, puede dar un retroceso a la iniciativa, la misma continúa promoviendo la liberalización comercial para las negociaciones económicas globales y regionales. Además, tampoco implica que los grandes capitales y corporaciones –incluso las norteamericanas que estaban detrás de ella– desestimen la construcción de este tipo de mega acuerdos.

El MERCOSUR quedó sumido a la gobernabilidad y hegemonía de los nuevos gobiernos de derecha en Argentina y Brasil, al desenlace de la coyuntura política venezolana y a la correlación de fuerzas política más regional.

Ahora bien, sin duda, a pesar de estos contrastes recién señalados entre el escenario noventista y el de los años recientes, la orientación dada en las iniciativas de integración regional confluyeron con la esencia de los mega acuerdos globales y se orientaron en una dirección similar al modelo de la década del noventa, en la que el mercado y los capitales se convierten en sujetos de una integración más económica que política.

En efecto, las uniones y acuerdos regionales buscaron atraer comercio e inversiones y constituirse en puente a otras iniciativas globales y al mercado mundial. En consecuencia, con mayor o menor distancia, la AP, el giro del MERCOSUR y los TLC existentes se mostraron más cercanos a la concepción neoliberal de la integración regional de los años noventa que al escenario de la década de 2000, a pesar de un escenario adverso en materia de comercio e inversiones para la región.

Desde la asunción de Temer y luego de Bolsonaro a la primera magistratura, Brasil ha propuesto la flexibilización del MERCOSUR acompañada de una reducción sustancial, unilateral del AEC, en la creencia de que una mayor liberalización comercial elevaría al bloque a una posición de mayor peso en el comercio internacional. También bajo Temer se había planteado mediante la reforma de la Cláusula Decisoria N°32/2000, la posibilidad de que algunos de sus miembros firmen TLC de manera individual con otros países, cuestión que no está permitida por estatuto. Pero formalmente no se avanzó en esta dirección.

Esto alentaba deshacer el MERCOSUR y transformarlo en un área de libre comercio, o en una plataforma para firmar megaacuerdos de liberalización como el TLC con la UE. Esta mirada encontró coincidencia en el gobierno de Macri en Argentina, quién anunció al comienzo de su gestión tenía un “firme compromiso con el MERCOSUR”, que el mismo constituía un “verdadero proyecto estratégico” y durante otros momentos de la gestión se habló del “MERCOSUR del siglo XXI”, pero en esta línea de reformas del bloque.³¹ La política hacia este se caracterizó, por un lado, en promover el aislamiento de Venezuela (consumado con su suspensión y el freno de su ingreso al bloque) y, por otro lado, en términos estrictamente económicos-comerciales hacer

³¹ Un análisis en profundidad, del que retomamos varias ideas, sobre la política de Macri hacia la región lo realizamos en Barrenegoa y Kan (2023). Claramente, su política exterior y regional estaba en estrecha consonancia con los cambios domésticos e internos de modelo económico y de otros apoyos dentro del bloque dominante.

del MERCOSUR una plataforma para la negociación de otros acuerdos de libre comercio: profundización del TLC UE-MERCOSUR y del acercamiento a la AP.

Durante 2016 y 2017 se priorizó la cuestión Venezuela y se acompañó discursivamente con diferentes propuestas de “flexibilizar”, “reacomodar” al bloque, e incluso de una vuelta al “Regionalismo Abierto”; todas ellas con muy poca precisión. Los intentos por reducirlo a una zona de libre comercio, en detrimento de una unión aduanera común, recién comenzaron a negociarse en 2019 donde se comprometieron a reducir el AEC, en forma gradual, con un sistema escalonado y por etapas; todas cuestiones sobre las que no hubo información clara y en la que no hubo involucramiento de la sociedad civil. Pero la pandemia frenó coyunturalmente esta situación, sumado a los contrapuntos entre Bolsonaro y Alberto Fernández. Luego, en 2021, se retomaron las negociaciones pero todavía sin resoluciones claras.

En consecuencia, bajo los gobiernos de las nuevas derechas, el MERCOSUR pasó de ser un instrumento de vinculación regional e internacional de sus cuatro socios, a ser objeto de acuerdos económico-comerciales con otros actores como la UE en pos de profundizar la apertura de la economía argentina y de la brasileña y acompañaron el giro a la derecha en las políticas de sus principales socios.

En torno a las negociaciones por un TLC con la UE, las mismas se habían retomado en 2011 durante los gobiernos anteriores, con la idea de lograr incrementar las divisas ante el señalado contexto de crisis global. Pero bajo el gobierno de Macri, se demostró un mayor interés en avanzar con las negociaciones, acompañando la postura brasileña. Luego de varias concesiones y avances en las negociaciones, no hubo acuerdo de parte de los europeos y fracasó la firma a finales de 2017 en el marco de la cumbre de la OMC. No obstante, a mediados de 2019, en forma un poco sorpresiva –ya que las negociaciones fueron a puertas cerradas–, apareció la primera firma del acuerdo que, si bien tiene objeciones de varios países europeos, indica un primer avance concreto firmado entre los bloques que cambió la situación previa. Algo que caracteriza el acuerdo es su nivel de opacidad, sin involucrar sectores de la sociedad civil en su negociación, diferente de lo que ocurrió con el ALCA en 2005.

Entre los aspectos desfavorables para el MERCOSUR, las ofertas europeas que garantizan el acceso a mercados de las exportaciones de bienes primarios de la región, están por debajo de los estándares que se venían negociando en las etapas anteriores.³² Así, la entrada

³² Por ejemplo, de las 400 mil toneladas de carne vacuna que los mercosureños exigían en etapas anteriores de las negociaciones, la UE sólo accedió a garantizar 100 mil y con un arancel del 7,5 %, lo cual resulta desfavorable para

en vigencia del tratado generaría más incentivos para la especialización productiva en commodities, con alta concentración de capital y con un número reducido de empresas beneficiadas.

A su vez, los europeos podrán introducir al mercado sudamericano sin ningún tipo de restricción, productos agroalimentarios que hoy pagan aranceles, como vinos, chocolates, quesos, frutas, gaseosas y aceite de oliva; todos señalados en el acuerdo como productos clave para la exportación europea y en los que la competencia con los países del MERCOSUR es alta. Esto deja entrever las desiguales condiciones de comercialización e intercambio, desalentando el comercio intrarregional (Ghiotto y Echaide, 2020).

Además de las implicancias para nuestras economías, se pone de manifiesto la huella ecológica de los TLC, ya que, por ejemplo, establecen la importación de productos producidos a escasos kilómetros de los consumidores, que viajarán miles de kilómetros en barcos (Ghiotto y Echaide, 2020). De entrar en vigencia, en un período de entre 10-15 años va a tener que liberalizarse completamente la importación de maquinaria, productos farmacéuticos y autos desde la UE hacia el MERCOSUR. Eso significa que hoy, un sector que tiene un arancel del 35%, va a tener que llegar a un 0% de arancel en pocos años; lo cual generará cierre de empresas, desempleo, reconversión productiva y desarticulación de la industria automotriz mercosureña que, si bien está manejada por empresas transnacionales, es un entramado productivo regional que involucra a autopartistas locales, elaboración de autos a nivel regional y que genera empleo directo e indirecto.

También, se introdujeron asuntos asociados al comercio ligados a temas presentes en las actuales en las negociaciones de los nuevos mega acuerdos globales como compras públicas, derechos de propiedad intelectual, inversiones, servicios, comercio electrónico, seguridad jurídica y financiera, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc. (Ghiotto y Frenkel, 2019). Todos ellos con importantes perjuicios para áreas de escasa experiencia en regulación estatal como comercio electrónico, lo que podría generar condicionamientos a las economías nacionales. En las distintas áreas revisadas, las empresas europeas serían favorecidas, especialmente en servicios y compras públicas, ya que las empresas mercosureñas no tendrán trato prioritario en la construcción de infraestructura física ni en la provisión de insumos al Estado (Ghiotto y Echaide, 2020).

También aparecen temas estratégicos como comercio electrónico, que viene siendo incorporado en las negociaciones de la OMC y en otros TLC, estipulando que ambos bloques

los exportadores. También se acordó que la cuota Hilton no tendrá aranceles, al igual que el azúcar, el etanol y la miel, aunque estos tres últimos tendrán cuotas de exportación.

garantizarán la libre circulación de los datos, evitando la posibilidad de implementar políticas digitales soberanas. Los distintos aspectos del acuerdo redundan en el reforzamiento de las asimetrías entre los países europeos y los sudamericanos a raíz del beneficio que le otorga a los capitales concentrados y las empresas transnacionales. Con lo cual, por tratarse de un acuerdo comercial, el debate de fondo es político y estratégico.

En el análisis del acuerdo podemos observar ciertas similitudes con el ALCA; sobre todo, aquellas que perjudican a sectores productivos regionales y que ponen de manifiesto las desiguales condiciones de comercialización entre estos y los sectores productivos europeos, tal cual ocurría con los norteamericanos. Sin embargo, una diferencia a señalar deriva del contexto.

En la actualidad, la opacidad y la escasez de información atentan contra la posibilidad de movilizar y articular fuerzas sociales con un posicionamiento. Asimismo, el marco general en el cual el acuerdo es discutido, dista del contexto en el que se terminó por rechazar el ALCA, con una región fragmentada y sin una visión estratégica común en el MERCOSUR. De ser aprobado de manera bilateral como se anunció en 2020, se abre un panorama complejo para la integración productiva regional e inserta nuevos interrogantes sobre el futuro del MERCOSUR en términos políticos.

Por otro lado, la creciente presencia china en la región sudamericana en cuanto a convertirse en el principal socio comercial y financiador de la mayoría de los Estados es un aspecto que tiende a matizar y complejizar el escenario en el cual el acuerdo es discutido. En definitiva, el análisis del acuerdo MERCOSUR- UE muestra las desigualdades que profundizan la situación de dependencia y confirma la búsqueda de conformar un área de integración económico comercial abierta a los mercados internacionales sin gradualismos ni reparos, en un contexto internacional de crisis.

En consecuencia, la llegada de la pandemia del COVID 19 encontró a un MERCOSUR fragmentado (Frenkel, 2020), atrapado bajo la firma de un acuerdo de libre comercio que deja a muchos sectores económicos locales excluidos, con una discusión sobre la reforma del AEC que seguramente sea necesaria para algunas áreas internas de la economía de sus socios, pero que alentada por los sectores de derecha, lo entienden como la posibilidad de reducir el bloque a una zona de libre comercio. La reciente llegada de Lula dio señales de revitalización del MERCOSUR, cuestión que dependerá también del escenario político doméstico de la Argentina y del cambiante escenario global.

REFERENCIAS

Acta de Copacabana (2004) <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/se-celebro-el-dia-de-la-amistad-argentino-brasilena>.

Barrenengoa, A. y Kan, J. (2023). “La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional, ¿volvimos al mundo? Perfiles Latinoamericanos, FLACSO/México, 31 (61). <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1572>

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.

Bresser-Pereyra, I. (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, 210.

Caetano, G. (coord.) (2011). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR.

Clarín (17 de octubre de 2005). Chávez: Venezuela ingresará al MERCOSUR en diciembre próximo. Clarín. https://www.clarin.com/ediciones-antiores/chavez-venezuela-ingresara-mercotur-diciembre-proximo_0_SJ8l-NwkCYx.html

Clarín (6 de noviembre de 2005). Cumbre de las Américas: Kirchner después del documento final: “Demostramos que el MERCOSUR está fuerte”. Clarín. https://www.clarin.com/ediciones-antiores/demostramos-mercotur-fuerte_0_rk-zFlw1RFe.amp.html

Clemente, D. (2023). “El neodesarrollismo en Brasil en perspectiva histórica (2003-2016): fase estatal, crisis orgánica y salida autoritaria”. e-I@tina. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (EN PRENSA).

Consenso de Buenos Aires (2003). <http://alainet.org/active/4878> Declaración de Iguazú (1985). http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/110-Documentacion.pdf

Faría, L. (2004). *A chave do tamanho; desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. UFRGS: Porto Alegre.

Faría, L. y del Fiori, D. (2011). “O comércio e o princípio do equilíbrio no Mercosul: uma análise setorial”. *Indicadores Economicos FEE*. Porto Alegre, 38 (4).

Ferrer, A. y Jaguaribe, H. (2001). *Argentina y Brasil en la Globalización. ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires: FCE.

Frenkel, A. (2020). “El MERCOSUR ante la COVID-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria”. *Fundación Carolina*, 40/2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/AC-40.-2020.pdf>

Ghiotto, L. y Frenkel, A. (2019). “Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo Unión Europea y MERCOSUR”. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/ue-mercotur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>

Ghiotto, L. y Echaide, J. (2020). El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos. S.L: CLACSO / Fundación Rosa Luxemburgo. <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>

Giacalone, R. (1999). Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y en el MERCOSUR. Aldea Mundo.

Hirst, M. (1992). Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR. Serie Documentos e informes de investigación, 130. Buenos Aires: FLACSO.

Kan, J. (2015). La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. Buenos Aires: CICCUS-Imago Mundi.

Kan, J. (2019). Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990. Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, (53), 48-71. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1610>

Kan, J. (2022). Crisis, desarrollo e integración. La CEPAL y la cooperación y concertación económica y política regional durante la década de 1980 en América Latina. Cuadernos De Investigación. Serie Economía, 11, 3-21. <https://revela.uncoma.edu.ar/index.php/cuadernos/article/view/4426>

Kan, J. y Musacchio, A. (2016). Argentina frente a la integración regional. En M. Rapoport (Director). Historia Oral de la política exterior argentina (pp. 143-194). Buenos Aires: Ed. Octubre.

Katz, C. (2006). El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA. Buenos Aires: Luxemburg.

MERCOSUR (1991). Tratado de Asunción. Asunción, marzo de 1991. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado_assuncion_es.pdf

MERCOSUR (1994). Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, diciembre de 1994. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/99/1/ouro_preto_es.pdf

Moniz Bandeira, L. A. (2002). Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. E. M. Rapoport y A. L. Cervo Amado (comps.) El Cono Sur. Una historia en común (pp. 281-322). Buenos Aires: FCE.

Musacchio, A. (2015). Los avatares del Mercosur en la crisis internacional. Ensaïos FEE, 36 (1).

Otero del Pilar, D. (2002). Políticas e ideologías en los procesos de integración en el Cono Sur. En M. Rapoport y A. L. Cervo (comps.) El Cono Sur. Una historia en común (pp. 195-224). Buenos Aires: FCE
Rapoport, M. (2008). Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución? Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, 33/34. Buenos Aires.

Rapoport, M. y Madrid, E. (2002). Los países del Cono Sur y las grandes potencias. En M.

Rapoport y A. L. Cervo (comps.) El Cono Sur. Una historia en común (pp. 225-280). Buenos Aires: FCE.

Rapoport, M. (2016). Historia Oral de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Ed. Octubre.

Schvarzer, J. (2001). El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar. En G. Sierra Gerónimo (comp.). Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal (pp. 21-44). Buenos Aires: CLACSO.

Simonoff, A. (2005). Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005). Relaciones Internacionales, IRI, 28, 127-159.

Viguera, A. (24-26 de septiembre de 1998). La política de la apertura comercial en la Argentina 1987-1996. Ponencia presentada en Latin American Studies Association (LASA), Chicago, Illinois, EUA.

Vázquez, M. (comp.) (2019). El MERCOSUR. Una geografía en disputa. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.