

Treinta años de Mercosur: canon regionalista

Por Gerardo CAETANO*
y Diego HERNÁNDEZ NILSON**

Introducción

LA CONMEMORACIÓN de los treinta años del Mercado Común del Sur (Mercosur) supone una nueva oportunidad para realizar memorias, balances y prospectivas. En cada lustro que cumple el proceso de integración, una nueva camada de “estudios de aniversario” sale a luz. Éstos a menudo se han caracterizado por una pretensión holística, que los diferencia de los análisis sectoriales o centrados en la perspectiva de alguno de los países miembros. El abordaje diacrónico, cronológicamente referenciado respecto al origen del bloque, facilita analizar en forma crítica el camino recorrido, definir un presente de desafíos considerados ineludibles y esbozar escenarios futuros.

Entre los autores de estos estudios de aniversario se incluyen académicos cuya obra ha acompañado buena parte del proceso regional como Roberto Bouzas, Félix Peña, Aldo Ferrer, Paulo Roberto de Almeida, Juan Gabriel Tokatlian, Roberto Russell, Andrés Malamud y Diana Tussie; reconocidos especialistas en regionalismo o integración latinoamericana, que una y otra vez han puesto la lente sobre el proceso conosureño, como José Bri-ceño Ruiz, José Manuel Quijano, Paulo Fagundes Vizentini, Tullo Vigevani, Renato Baumann, Mario Rapoport, Gian Luca Gardini, Eduardo Viola, Miriam Gomes Saraiva y Mercedes Isabel Botto; internacionalistas clásicos de la región que, sin haberse especializa-do en el Mercosur, se interesaron en el tema, dejando una opinión calificada, como Helio Jaguaribe, Luiz Alberto Moniz Bandeira, Luis Dallanegra Pedraza, Mónica Hirst, Alcides Costa Vaz y Alber-

* Docente e investigador de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay; presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales entre 2012 y 2020; e-mail: <gcaetano50@gmail.com>.

** Docente e investigador de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay; <diegohernandeznilson@gmail.com>.

to Methol Ferré; y también jóvenes investigadores cuyos aportes renuevan este campo de estudios, como Sergio Caballero, Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli.

El presente trabajo propone una aproximación al trigésimo aniversario del bloque a través de una revisión de esos “estudios de aniversario”. Para ello, combina un enfoque histórico con otro genealógico. El primero permite dar cuenta del proceso, con sus etapas, encrucijadas, pliegues y estancamientos. El segundo esboza una historia de las sucesivas interpretaciones sobre dicho proceso para resaltar los sentidos que el bloque ha asumido en cada periodo, según las perspectivas y contextos de época.

El objetivo de esta revisión apunta a identificar aspectos esenciales delineados por esa literatura, que persisten a lo largo de los treinta años (aunque con diversas formas y destaques) y que de algún modo constituyen una suerte de acervo de la propia identidad del bloque. De manera complementaria se propone integrar las interpretaciones más destacadas sobre el Mercosur a la tradición de pensamiento sobre regionalismo latinoamericano. En ese marco, el bloque puede ser entendido como un espacio institucional de inscripción de las ideas que componen esta tradición. Sobre ese segundo aspecto, sugerimos la idea de un “canon Mercosur”, compuesto por autores cuyas obras han contribuido en diversos momentos a interpretar el proceso de integración, en diálogo con dicha tradición.¹ Las obras incluidas en este catálogo abordan la temporalidad, el conocimiento y la identidad del bloque, lo que hace posible subsumir sus análisis e interpretaciones a la tradición de pensamiento regionalista latinoamericano y sus principales paradigmas. En ese marco, forma parte de la discusión e hibridación entre planteos intelectuales autóctonos y la recepción de teorías europeas. Se busca establecer así un diálogo con la noción de

¹ Entre las peculiaridades que convierten a un texto en canónico, Bloom destaca “el papel de la memoria en la cognición”, de allí que él se consagrara a las tareas de reescritura y revisión de la tradición, véase Harold Bloom, *El canon occidental*, Damián Alou, trad., Barcelona, Anagrama, 2006 (Col. *Compactos*), p. 20. Para Mignolo, “el canon pareciera implicar una relación de tipo sustancial entre prácticas discursivas y paradigmas culturales”, Walter D. Mignolo, “Entre el canon y el corpus: alternativas para los estudios literarios y culturales en y sobre América Latina”, *Nuevo Texto Crítico* (California, Stanford University), vol. 7, núm. 1 (julio de 1994), pp. 23-36, pp. 28-29.

José Briceño Ruiz y Philippe de Lombaerde acerca de un “saber” latinoamericano sobre la integración regional”.²

Siguiendo a estos autores, por un lado, se consideran dos corrientes vernáculas de pensamiento sobre regionalismo e integración regional. La primera corresponde al desarrollismo cepalino, con un énfasis en el desarrollo económico, inspirado en el estructuralismo, cuyo pensamiento integracionista ha sido muy influyente en América Latina y, en particular, en el Mercosur. Ejemplos típicos de esta corriente son los análisis de Bouzas³ y Baumann.⁴ Las interpretaciones inscritas en esta corriente reflejan aspectos clásicos del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la integración, como el énfasis en la economía de escala y el recelo hacia políticas de una industrialización nacional autocentrada y hacia un excesivo peso del componente político. A su vez, incorporan elementos del cepalismo de la década de los noventa, como la idea de transformación productiva con equidad y la búsqueda de una inserción virtuosa en la globalización.⁵ Al con-

² José Briceño Ruiz y Philippe de Lombaerde, “Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria”, *Civitas. Revista de Ciências Sociais* (Porto Alegre, Brasil), vol. 18, núm. 2 (abril-junio de 2018), pp. 262-284, p. 265.

³ Roberto Bouzas, “El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, Mercosur y después”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 36, núm. 141 (1996), pp. 87-114; Roberto Bouzas, “El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 41, núm. 162 (2001), pp. 179-200; Roberto Bouzas, “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”, en Gerardo Caetano, coord., *Mercosur 20 años*, Montevideo, Cefir, 2011, pp. 75-88; Roberto Bouzas, Helio Jaguaribe et al., “El Mercosur a 15 años de su creación”, *Diálogos. Relaciones Internacionales* (La Plata, UNLP), vol. 15, núm. 30 (2006), pp. 3-23.

⁴ Renato Baumann, “Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas”, en *id.*, org., *Mercosul: avanços e desafios da integração*, Brasília, CEPAL, 2001, pp. 19-68; Renato Baumann, *O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica*, Brasília, IPEA, 2011 (*Texto para discussão*, núm. 1627); Renato Baumann y Carlos Mussi, *Mercosul: então e agora*, Brasília, CEPAL, 2006.

⁵ “La irrupción del pensamiento neoliberal afectó desde los ochenta a un sector de la CEPAL, que ‘adaptó’ su pensamiento a esos parámetros y cuya expresión fue el ‘regionalismo abierto’”, Alejandro Simonoff, “Los nuevos senderos de las discusiones teóricas conosureñas: globalistas, neo-estructuralistas y lecturas críticas”, *Relaciones Internacionales* (La Plata, UNLP), vol. 25, núm. 50 (2016), pp. 185-209, p. 187; Briceño Ruiz ofrece un matiz: “La CEPAL coincidía con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al describir las iniciativas en marcha (el Mercosur y la Comunidad Andina) como ‘nuevo regionalismo’, pero la CEPAL incluyó en su marco teórico la propuesta de transformación productiva con equidad, que lo ligaba a la obra de Fanjzylber, al neo-estructuralismo y lo distinguía del enfoque neoliberal del BID”, José Briceño-Ruiz, “Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano”, *Iberoamericana. Nordic*

siderar la influencia neoliberal, la visión crítica sobre el Mercosur puede leerse en los términos de un institucionalismo internacional, al interpretar que no salvaguarda los arreglos institucionales que promuevan la interdependencia (convergiendo con el argumento neofuncionalista, en su fundamento idealista).

Un segundo conjunto vernáculo se constituye en torno a la teoría de la autonomía, con mayor énfasis político e influida por enfoques realistas y neorrealistas de relaciones internacionales. Los trabajos identificados con esta corriente muestran mayor indulgencia hacia el proceso mercosureño por su papel en la construcción de desarrollo aut centrado y autonomía frente a tendencias sistémicas como la globalización y el neoliberalismo.⁶ El componente político es valorado positivamente como un mecanismo de resguardo del interés nacional o la soberanía. En esta perspectiva se destacan las obras de Jaguaribe y Ferrer, entre otros.⁷

Un tercer amplio conjunto, de naturaleza más exótica, está ligado a la recepción latinoamericana de enfoques europeos sobre integración. Allí predominan las influencias neofuncionalistas, cuyos argumentos liberales e institucionalistas enfatizan en la supranacionalidad como medio de asegurar el desarrollo de interdependencia económica y *spill-over*. Este conjunto también está influido por el intergubernamentalismo liberal, que reconoce el peso del interés nacional, pero concebido en términos neorrealistas como combinación de intereses de actores económicos y sociales

Journal of Latin American and Caribbean Studies (Universidad de Estocolmo), vol. 48, núm. 1 (2019), pp. 120-129, p. 125.

⁶ José Briceño Ruiz, "Autonomía, genealogía y desarrollo de un concepto: su relación con el regionalismo en América Latina", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida, Venezuela, ULA), vol. 9, núm. 18 (2014), pp. 9-41.

⁷ Aldo Ferrer, "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 35, núm. 140 (1996), pp. 563-583; Aldo Ferrer, "El éxito del Mercosur posible", *Brazilian Journal of Political Economy* (São Paulo), vol. 27, núm. 1 (2007), pp. 147-156; Helio Jaguaribe, "Significación e alcance de Mercosul", *Aportes para la Integración Latinoamericana* (La Plata, UNLP), año II, núm. 3 (1996), pp. 15-29; Helio Jaguaribe, "El Mercosur y las alternativas para el orden mundial", *Revista de Ciencias Sociales* (Quilmes, Argentina, UNQ), núm. 9 (diciembre de 1998), pp. 7-30; Helio Jaguaribe, "Mercosur y ALCA", *Studia Politicae* (Córdoba, Argentina, UCC), núm. 1 (2003), pp. 15-27; Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe, *Argentina y Brasil en la globalización: ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires, FCE, 2001; Helio Jaguaribe, "América Latina y los procesos de integración", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida, Venezuela, ULA), vol. 5, núm. 9 (enero-junio de 2010), pp. 9-28.

domésticos (diferenciándose del enfoque estadocéntrico de realistas y autonomistas): “O debate europeu entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo tem sido replicado no Mercosul, onde a ausência de instituições supranacionais é considerada, por alguns especialistas, como uma das razões da crise que este esquema regional tem experimentado nos últimos anos”.⁸ Sin perjuicio de sus diferencias teóricas, las interpretaciones que integran este conjunto coinciden en partir del modelo europeo para criticar la debilidad institucional del Mercosur, ya sea por la ausencia de supranacionalidad o por la ineficacia de la intergubernamentalidad asumida.⁹

El trabajo presenta cómo, en diferentes aniversarios del Mercosur, los enfoques asociados a estos tres conjuntos interpretan el proceso de integración y reconocen allí la persistencia de debates fundamentales de la tradición de pensamiento regionalista latinoamericano, y para finalizar agrega una breve interpretación de los autores en ocasión del trigésimo aniversario.

*La hipótesis: el hiato entre el diseño original
y la práctica histórica*

LA hipótesis que guía el trabajo apunta a señalar que durante estos treinta años el Mercosur se ha alejado constantemente de su diseño original, sin que tampoco el mismo haya sido revisado en ningún momento. A partir de esta situación se desdoblán dos fenómenos interrelacionados, que son componentes esenciales del proceso: *i)* la persistente distancia entre el proyecto y la realidad de la inte-

⁸ Briceño Ruiz y De Lombaerde, “Regionalismo latino-americano” [n. 2], p. 275; la influencia europea en el debate del Mercosur también es destacada por Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica* (CISAN-UNAM), vol. 6, núm. 2 (julio-diciembre de 2011), pp. 219-249, pp. 235-236.

⁹ Andrés Malamud, “Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience”, en Finn Laursen, ed., *Comparative integration: theoretical perspectives*, Londres, Routledge, 2004, pp. 53-73; Andrés Malamud, “Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement”, *The Cambridge Review of International Affairs* (University of Cambridge), vol. 18, núm. 3 (octubre de 2005), pp. 421-436; Andrés Malamud, “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, *Relaciones Internacionales* (La Plata, UNLP), núm. 15 (2010), pp. 113-138; Andrés Malamud, “El Mercosur: misión cumplida”, *Revista SAAP* (Buenos Aires), vol. 7, núm. 2 (noviembre de 2013), pp. 275-282; Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter, “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 46, núm. 181 (1996), pp. 3-31.

gración; y *ii*) la solución político-discursiva de esa distancia que apela a la ambigüedad, la retórica, la pragmática y otras formas de soluciones compensatorias.

Como se sabe, el diseño original del bloque preveía alcanzar un “mercado común”, al establecer rápidamente una “unión aduanera” y anunciar la inminente entrada en vigencia de un “área de libre comercio” como fase inaugural de la integración regional. Ninguna de esas modalidades llegó a funcionar plenamente. No obstante, su imperfección ha sido también reconocida como un rasgo podría decirse que inherente a todos los procesos de integración, como ha insistido en señalar Félix Peña.

La ambición casi temeraria de la propuesta original ha sido atribuida al contexto de época, que conjugaba optimismo político y necesidad económica.¹⁰ El primero se apoyaba en la superación de una longeva rivalidad entre Argentina y Brasil, los países más poderosos del continente, en uno de los principales cambios geopolíticos de la historia de la “Cuenca del Plata”.¹¹ También se sustentaba en la recuperación democrática en el Cono Sur (1983-1989) y la necesaria re inserción en la política mundial, luego del relativo aislamiento sufrido por las dictaduras cívico-militares. El segundo factor refería a la imperiosa necesidad de superar las malas performances económicas de la “década perdida” de 1980, cuya solución se percibía en la implementación de reformas estructurales liberalizadoras, que permitirían aprovechar las oportunidades de la globalización.

Pero el ambicioso proyecto de integración chocó con varios obstáculos. Los gobiernos privilegiaron mantener los delicados equilibrios entre actores políticos y sociales, con diferentes intereses y visiones más liberales o desarrollistas en política económica, que dificultó implementar las reformas necesarias para recorrer el camino fijado. La literatura ha destacado que las grandes asimetrías entre los miembros y la falta de liderazgo de los más poderosos no permitió superar las barreras no arancelarias, ni establecer efectivamente un arancel externo común, pasos necesarios para

¹⁰ Gian Luca Gardini, *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*, Basingstoke/Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010; Malamud, “El Mercosur: misión cumplida” [n. 9].

¹¹ Gerardo Caetano, “Breve historia del Mercosur en sus 20 años; coyunturas e instituciones (1991-2011)”, en *id.*, coord., *Mercosur 20 años* [n. 3], pp. 21-63.

concretar de manera consistente una zona de libre comercio y una unión aduanera.¹² La necesidad de consenso entre los cuatro miembros para tomar decisiones comerciales se tornó otro obstáculo, en un esquema decisorio poco institucionalizado y estrictamente intergubernamental, de talante incluso interpresidencial.¹³ En forma complementaria, la evolución del escenario global agudizó el contraste entre el formato de unión aduanera y la realidad del comercio mundial.¹⁴

La distancia entre proyecto y realidad fue desde entonces una constante, destacada por la literatura. En 2001 Bouzas señalaba “la brecha existente entre los acuerdos y su implementación”, que denominaba “brecha de implementación”.¹⁵ En vísperas del trigésimo aniversario, Detlef Nolte ha destacado al bloque como ejemplo de un problema del regionalismo latinoamericano, “caracterizado a lo largo del tiempo por incumplir los objetivos y las decisiones pactadas”.¹⁶ Andrés Malamud ha afirmado que “la incompletitud es una palabra que define bien a la región”,¹⁷ mientras José Natanson ha apuntado que “la integración regional tiene algo de inconcluso, un eterno *work in progress* que encierra una dimensión monstruosa”.¹⁸

Esta constante fue tempranamente complementada por otra, también señalada por la literatura: la gestión eminentemente político-discursiva de ese hiato a través de “soluciones” ad hoc (pragmáticas, retóricas, ambiguas, heterodoxas o compensatorias). En el trabajo anteriormente citado, Bouzas ya identificaba hace dos décadas un “sesgo de la politización” del proceso.¹⁹ Cinco años después, la cuestión fue abordada con radicalidad

¹² Bouzas, “Apuntes sobre el estado de la integración regional” [n. 3].

¹³ Malamud, “Presidentialism and Mercosur” [n. 9].

¹⁴ Gerardo Caetano, “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur? Contextos y desafíos de la encrucijada actual”, *Relaciones Internacionales* (La Plata, UNLP), núm. 30 (2016), pp. 27-50.

¹⁵ Bouzas, “El Mercosur diez años después” [n. 3], p. 180.

¹⁶ Detlef Nolte, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Universidad de la República), vol. 28, núm. 1 (junio de 2019), pp. 131-156, p. 141.

¹⁷ Andrés Malamud, “El malentendido latinoamericano”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 266 (noviembre-diciembre de 2016), pp. 32-44, pp. 33-34.

¹⁸ José Natanson, “La integración es un elefante blanco”, *Le Monde Diplomatique* (París), núm. 212 (febrero de 2017), s.p.

¹⁹ Bouzas, “El Mercosur diez años después” [n. 3], p. 180.

por Malamud: “Mercosur is a case of cognitive dissonance, in which conventional political discourse reflects the expectations of its speakers rather than the real world”.²⁰ La solución política de la distancia entre el proyecto pactado y la práctica “realmente existente” de la integración se expandió hacia nuevos problemas: el interpresidencialismo,²¹ la inflación institucional del bloque,²² el incumplimiento de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria²³ y el retraso en su internalización por cada país,²⁴ entre otros.

Al conceder la razón al certero diagnóstico sobre la relación inversa entre el auge retórico y la disminución de logros, se sugiere la incorporación en su comprensión de otras interpretaciones y puntos de vista, lo que no necesariamente implica aceptar la provocadora idea de una “disonancia cognitiva”. ¿No será la capacidad del Mercosur para gestionar políticamente ese hiato lo que finalmente explica su supervivencia durante estos treinta años, a diferencia de otros procesos regionales? El trabajo postula que la dinámica generada por un proyecto original muy ambicioso —el hiato que sobre él se constituyó y su sutura política a través de la retórica y la ambigüedad— acabó erigiéndose en una suerte de “marca identitaria del Mercosur”, lo que explica sus debilidades, pero tal vez también su persistencia.

El “pecado original” en clave teórica

LA literatura clásica sobre teoría de la integración económica prevé cuatro posibles modalidades para esta práctica: el área de libre comercio (ALC), que define un territorio multinacional para la libre circulación de bienes sin cargas arancelarias; la unión aduanera, que establece un arancel común de los miembros frente a terceros países (que implica adoptar políticas comerciales comunes); el mercado común, que avanza en temas de política económica al extender la

²⁰ Malamud, “Mercosur turns 15” [n. 9], p. 422.

²¹ Malamud, “Presidentialism and Mercosur” [n. 9].

²² Caetano, “Breve historia del Mercosur en sus 20 años” [n. 11], p. 48.

²³ Santiago Deluca, “El Mercosur necesita su Maastricht”, *Pensar en Derecho* (Buenos Aires, UBA), núm. 1 (diciembre de 2012), pp. 247-265.

²⁴ Jamile Bergamaschine Mata Diz, “El sistema de internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, *Ius et Praxis* (Chile, Universidad de Talca), vol. 11, núm. 2 (2005), pp. 227-260.

libre circulación a factores de producción como mano de obra y capital; y la unión económica, que incorpora la política monetaria común.²⁵ En términos teóricos, estas cuatro modalidades pueden ser enfocadas como fases, al ser pasibles de ordenación, pero ello no implica de ningún modo una visión “etapista” o la idea de una evolución necesaria o deseable de una etapa a la otra.

El Mercosur se constituye a partir de lo que podría denominarse su “pecado original”. El Tratado de Asunción (1991) configuró un acuerdo fundacional muy ambicioso en su compromiso de consagrar la libre circulación de bienes (área de libre comercio) y marcar el objetivo de un mercado común, a lo que se agrega un programa para avanzar rápidamente en la conformación de una unión aduanera. Treinta años después, ninguna de las tres modalidades de integración ha sido implementada en forma cabal.

Las modalidades de unión aduanera y mercado común corresponden a lo que, para el caso latinoamericano, se ha denominado “etapa de Gran Diseño” de la integración regional (década de 1960).²⁶ En la década de 1990 ya parecía aventurado comenzar un nuevo proceso de integración con aquellos formatos en el horizonte. Las tendencias de la globalización y las negociaciones multilaterales de liberalización comercial —el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)— iban más en la dirección de un área de libre comercio y formatos más flexibles entre países que no necesariamente compartían destinos geopolíticos y que se integraban en procesos con múltiples membrecías y geometría variable. El Mercosur se gestó “a partir de un modelo de integración que en más de un sentido puede decirse que emergió ‘fuera de tiempo’, sobre todo si se tiene en cuenta el tipo de integración pretendido en relación a las nuevas tendencias internacionales”.²⁷

La adopción de formatos de mercado común y unión aduanera para el Mercosur parece responder a una combinación particular: si bien el lanzamiento del bloque estuvo enmarcado por el impul-

²⁵ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, Jorge Laris Casilla, trad., México, UTEHA, 1964.

²⁶ Bouzas, “Apuntes sobre el estado de la integración regional” [n. 3], p. 75.

²⁷ Caetano, “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur?” [n. 14], p. 34.

so a programas de reforma estructural, que buscaban fomentar la apertura a través de la integración regional,²⁸ la opción por aquellos esquemas de integración fue al mismo tiempo la salvaguarda encontrada por los países para no renunciar a las herramientas políticas para un desarrollo nacional autocentrado.²⁹ Ello hacía oscilar al proceso entre un proyecto de apertura al exterior con acompañamiento de los países vecinos y una ampliación regional cercana a una actualización del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, temporalmente dislocado.

En resumen, en línea con la hipótesis, la literatura coincide acerca del desfase entre formatos de integración, propuestos casi en clave teórica en el tratado fundacional, con las tendencias de la época. También en la distancia entre las reformas necesarias para su concreción y la falta de voluntades o consensos políticos para implementarlas. Esta indefinición se complementaba con una debilidad institucional deliberadamente prevista, que jugó sistemáticamente en contra del objetivo integrador, definido con formatos rígidos y ambiciosos. Estos elementos acabaron constituyéndose como aspectos invariables, en un modelo de acción que se perfiló como atributo esencial del proceso de integración.

*Los aniversarios del Mercosur:
contextos y agendas*

Si el desfase entre la modalidad institucional adoptada y la práctica efectiva de integración constituyó una “marca de nacimiento” del Mercosur, cuya percepción como “error de diseño” persiste durante todo el proceso, el análisis detallado de los periodos permite aproximar el estudio acerca de cómo ha sido interpretada esta situación en cada época para poner de manifiesto la sucesión de diferentes enfoques y contextos.

²⁸ Bouzas, “Apuntes sobre el estado de la integración regional” [n. 3].

²⁹ Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas” [n. 7].

1996: emergencia de los problemas y sus principales interpretaciones

En 1996 reinaba un optimismo generalizado, con una “euforia fundacional”,³⁰ bajo el “modelo del ‘Mercosur fenicio’ [...] casi exclusivamente orientado a lo comercial, así como con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales”.³¹ Si en 1991 el contexto de época invitaba a la aventura internacional para superar el aislamiento político y el estancamiento económico, cinco años después el sueño de un mercado común seguía vivo, impulsado por la dinámica interna y apuntalado frente a presiones externas. El comercio intrarregional se expandía, mientras el Protocolo de Ouro Preto (1994) acordó las condiciones para el establecimiento de la unión aduanera y la estructura decisoria del bloque (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio). Las dificultades en la práctica de integración (conflicto automotor y arduas negociaciones del arancel externo común) se justificaban al aducir que se trataba de una “etapa de transición”. Las presiones externas venían del desaire de Chile, que había declinado adherir como miembro pleno, y el impulso regionalista de Estados Unidos, que desde 1994 promovía simultáneamente la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y acuerdos bilaterales. Frente a ello, Brasil proponía el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), que traía el debate sobre un Mercosur de geometría variable.³²

Muchos análisis ya percibían los problemas asociados a un proyecto con objetivos tan ambiciosos.³³ La distancia entre el perfil técnico-económico de los objetivos definidos en el Tratado

³⁰ Bouzas, “El Mercosur diez años después” [n. 3], p. 180.

³¹ Caetano, “Breve historia del Mercosur en sus 20 años” [n. 11], p. 31.

³² “El Mercosur puede tener una geometría variable, extendiéndose por asociación de libre comercio a otros países sudamericanos”, Félix Peña, “Aportes a un debate sobre raíces y sentido del Mercosur”, conferencia presentada el 13 de diciembre de 1996, en la Fundação Alexandre de Gusmão, Brasilia, en DE: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1996-12-13-debate-sobre-raices-sentido-mercosur>>. Consultada el 15-xi-2020. Bouzas interpretaba similarmente la propuesta brasileña del ALCSA, cf. Bouzas, “El regionalismo en el hemisferio occidental” [n. 3], p. 105.

³³ Félix Peña, “¿Es el de Asunción un tratado flexible?”, *Garantías. Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 1996, en DE: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1996-tratado-asuncion-flexible>>. Consultada el 15-xi-2020.

de Asunción y la realidad de su implementación debía resolverse a través del compromiso de los países de completar la transición, un *fiat* de naturaleza eminentemente política. El Acta de Buenos Aires (1990) acordada entre los presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Menem y el citado tratado ejercieron como instrumentos de liberalización en el marco de programas de reformas estructurales, pero su carácter finalista hizo necesaria una mediación política, reconocida en el Protocolo de Ouro Preto (1994). Más allá de los enfoques que muchos años después tendieron a enfatizar que el Mercosur originario era comercial y no político,³⁴ los análisis de la época coincidían en valorar esa obvia dimensión política: “la integración en el ámbito del Mercosur tiene un fuerte perfil político. La democracia primero y luego la necesidad de potenciar la capacidad negociadora en el frente externo, constituyen fuerzas motoras del trabajo conjunto que explican el interés de los presidentes en participar directamente en el impulso del proceso”.³⁵ Ferrer valoraba especialmente esta dimensión política, en contraste con las tesis neoliberales: “Los obstáculos en el camino hacia la plena unión aduanera y el mercado común siguen siendo formidables y no serán resueltos exclusivamente por el libre juego de las fuerzas del mercado”.³⁶

La perspectiva de una transición librada a decisiones políticas generaba diversas interpretaciones. Peña introducía un énfasis en la necesidad de mantener el compromiso original: “El límite a la flexibilidad en el Mercosur debería estar dado por una manifiesta e inequívoca decisión política de no alterar el derecho ya adquirido al acceso irrestricto a los respectivos mercados [...] No respetar este límite sería introducir una falla estructural grave en el edificio del Mercosur”.³⁷ En cambio, Ferrer era mucho más optimista: “Las excepciones a la Tarifa Externa Común y a la liberación total del intercambio intrarregional serán eliminadas en los próximos

³⁴ Luis Alberto Lacalle Herrera, *Mercosur: nacimiento, vida y decadencia*, Montevideo, Aguilar, 2020.

³⁵ Peña, “Aportes a un debate” [n. 32].

³⁶ Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas” [n. 7], p. 576.

³⁷ Félix Peña, “Los límites de la flexibilidad”, *La Nación* (Buenos Aires), 1-VIII-1995, en DE: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1995-08-01-limites-flexibilidad>>. Consultada el 15-XI-2020.

años. Quedará entonces plenamente constituida la unión aduanera y abiertos los caminos para la formación del mercado común”.³⁸

El optimismo autonomista por la unión aduanera se fundamentaba en una convicción proteccionista: “Las modernas formas de proteccionismo, a diferencia del proteccionismo tradicional, no apuntan a la autarquía, no se aplican de forma permanente y no son utilizadas para pequeños países aislados sino para amplios sistemas integradores [...] como también podrá ser el caso del Mercosur”.³⁹ Los cepalinos, en cambio, si bien reconocían que “la unión aduanera también ‘protege’ los flujos de comercio intrarregional”,⁴⁰ desconfiaban de las dificultades para su implementación y de su desfase con las tendencias hemisféricas: “Los países del Mercosur han seguido una estrategia diferente [...] En contraste con un Área de Libre Comercio, la unión aduanera obliga a los países miembros a desarrollar una política comercial externa común [...] No obstante, una unión aduanera es mucho más difícil de negociar e implementar que un ALC”.⁴¹

En un tercer conjunto, la recepción de la teoría europea de integración enfatizaba las dificultades que el interés nacional suponía para implementar intergubernamentalmente una unión aduanera: “El principal punto en cuestión se refiere a la estructura institucional más indicada para el proceso asociativo, particularmente a partir de su consolidación como una unión aduanera. Por tratarse esencialmente de un proceso intergubernamental, este debate refleja la defensa de los intereses nacionales proyectados sobre el mismo”.⁴²

Moniz Bandeira también percibía la conveniencia de algún tipo de supranacionalidad: “Tendrán que institucionalizar políticamente al Mercosur a través de instancias supranacionales [...] Los intereses del Estado nacional tienden a obstaculizar naturalmente ese tipo de renuncia”.⁴³ En cambio, los autonomistas confiaban en que

³⁸ Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas” [n. 7].

³⁹ Jaguaribe, “El Mercosur y las alternativas para el orden mundial” [n. 7], p. 25.

⁴⁰ Bouzas, “El regionalismo en el hemisferio occidental” [n. 3], p. 103.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Mónica Hirst, “La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología”, *Estudos Avançados* (São Paulo), vol. 10, núm. 27 (mayo-agosto de 1996), pp. 217-250, p. 231. La autora apunta que el formato de unión aduanera puede facilitar las negociaciones con la Unión Europea, pero dificultarlas a nivel de la OMC.

⁴³ Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Política y relaciones internacionales en el Mercosur”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Buenos Aires, UBA), vol. VI, núm. 11 (julio-diciembre de 1996), pp. 103-122, p. 118.

la capacidad de articular intereses nacionales y proyecto regional permitía eludir la supranacionalidad:

A diferencia de la experiencia europea y del papel ejercido en ésta por la Comisión, en el Mercosur, la responsabilidad de diseñar los rumbos de la integración y de administrarla descansó, desde el principio, en la cooperación de las administraciones nacionales de los países. Éste reveló ser un abordaje posible por la afinidad cultural de nuestros países y exitoso, porque evitó incorporar un nuevo protagonista en el proceso [...] Éste es uno de los logros que conviene preservar.⁴⁴

Tales divergencias reflejaban también diferentes visiones sobre la globalización. Los cepalinos subrayaban la idea de interdependencia, proveniente de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales y recogida en el concepto de *regionalismo abierto*. Las interpretaciones autonomistas, en cambio, hacían una lectura realista y sistémica, que entendía al Mercosur como actor de la construcción de autonomía y desarrollo autocentrado, a fin de que pudiera contribuir a generar un nuevo equilibrio de poder asociado a un sistema multipolar que enfrentara amenazas sistémicas (globalización y neoliberalismo) y subsistémicas (ALCA).⁴⁵ Este campo de interpretaciones asociadas a las principales corrientes teóricas y saberes presentes en la tradición latinoamericana de pensamiento regionalista se mantuvo en los siguientes periodos, aunque reelaborando sus lecturas según los diversos contextos y tendencias.

2001: la presión externa
como factor de supervivencia

Roberto Bouzas define el periodo 1995-1998 como “la era de los mercados”, caracterizada por “un aumento sostenido de la interdependencia económica”, tomada como indicador de *spillover*.⁴⁶ Pero hacia 1999 los conflictos comerciales se extendieron y aparecieron desajustes, como la devaluación brasileña, que

⁴⁴ Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas” [n. 7], p. 581. En todo caso, Ferrer y Jaguaribe coinciden en que los órganos comunitarios indispensables deberían referirse a cuestiones concretas, como aspectos técnicos, solución de controversias y la aplicación de derecho comunitario, cf. Jaguaribe, “El Mercosur y las alternativas para el orden mundial” [n. 7].

⁴⁵ Jaguaribe, “El Mercosur y las alternativas para el orden mundial” [n. 7].

⁴⁶ Bouzas, “El Mercosur diez años después” [n. 3], p. 183.

evidenciaron el predominio de los intereses nacionales, según fuera advertido en 1996. Esto “aumentó la inclinación de los gobiernos de los otros países a hacerse eco de reclamos privados”, de forma que “los rasgos negativos de la politización adquirieron particular intensidad”.⁴⁷ Helio Jaguaribe coincidía parcialmente: “Los conflictos micro deben ser administrables [...] Es necesario despolitizar el inevitable micro conflicto”,⁴⁸ para lo cual reclamaba instancias supranacionales técnicas y judiciales. No obstante, otros autonomistas mantenían la defensa del intergubernamentalismo: “a existência de órgãos decisórios intergovernamentais, em lugar de rígidas instituições supranacionais, têm propiciado um avanço rápido do processo de integração”.⁴⁹

La persistente brecha de implementación era criticada desde enfoques liberales: “No prazo acordado, as metas foram atingidas apenas parcialmente, essencialmente no que se refere a livre circulação de bens [...] mas não no tocante a serviços ou a uma indefinida categoria de ‘fatores produtivos’”.⁵⁰ En el mismo sentido, Bouzas afirmaba que “comenzó a acumularse una cantidad creciente de asuntos pendientes que acabaron minando severamente su credibilidad”.⁵¹ Los análisis sobre la trayectoria del bloque reconocen que, en ese momento, “la afectación de la confianza y de la credibilidad de los acuerdos resultaba inocultable”.⁵²

Alcides Costa Vaz agrega a la mencionada brecha entre proyecto y práctica, una distancia creciente al interior de ésta entre la agenda interna (estancada) y la externa (reactivamente sostenida): “observa-se haver um significativo descompasso entre as agendas doméstica e externa do Mercosul, bem como entre essas agendas e o objetivo formal do Tratado de Assunção”.⁵³ Frente al estancamiento interno, hay una amplia coincidencia en atribuir la supervivencia

⁴⁷ *Ibid.*, p. 185.

⁴⁸ Jaguaribe, “Mercosur y ALCA” [n. 7], p. 26.

⁴⁹ Paulo G. F. Vizentini, “Dez anos de Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA”, *Indicadores Econômicos FEE* (Río Grande do Sul), vol. 29, núm. 1 (2001), pp. 9-29, p. 16.

⁵⁰ Paulo Roberto de Almeida, “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”, *Scientia Iuris* (Paraná, Brasil, UEL), núm. 4 (2000), pp. 19-50, p. 29.

⁵¹ Bouzas, “El Mercosur diez años después” [n. 3], p. 183.

⁵² Caetano, “Breve historia del Mercosur en sus 20 años” [n. 11], p. 39.

⁵³ Alcides Costa Vaz, “Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Universidade de Brasília), vol. 44, núm. 1 (enero-junio de 2001), pp. 43-54, p. 49.

del bloque a factores externos. Bouzas admite que “el lento progreso registrado en las negociaciones del ALCA constituyó un estímulo para la preservación del Mercosur [...] Los ‘incentivos defensivos’ para negociar conjuntamente en el ALCA y con la Unión Europea contribuyeron a limitar las tendencias centrífugas”.⁵⁴ Costa Vaz coincidía: “Na ausência de estímulos endógenos, não surpreende ter sido, naquele contexto, os elementos da agenda externa do bloco, particularmente as negociações da ALCA, o mais poderoso, senão os únicos estímulos capazes de instar (ainda que de modo desigual) os países do Mercosul a procurarem contrapor-se à inércia interna”.⁵⁵ Esa dinámica se prestaba especialmente a la lectura de Jaguaribe, quien valoraba al Mercosur como alternativa a la “satelización” que implicaba el ALCA: “Hay posibilidades que a partir del eje Argentina-Brasil se forme un sistema sudamericano alrededor del Mercosur, que tenga un protagonismo moderadamente autónomo [en el sistema internacional]. Un sistema de desarrollo autosustentable y de satisfactorio margen de autonomía”.⁵⁶

Estas presiones externas promovieron la adopción de soluciones políticas a los problemas institucionales (como el poco convincente “relanzamiento” del Mercosur promovido por Brasil en el año 2000). Una de las reflexiones más lúcidas de entonces fue la de Costa Vaz, quien afirmó: “prevaleceu a perspectiva pragmática da conveniência de seguir administrando as relações comerciais [...] sob o argumento da necessidade de consolidar e aperfeiçoar a área de livre comércio e a união aduaneira, não se identificando, então, estímulos para envidar maiores esforços para iniciar a transição para o mercado comum”.⁵⁷

2006: el giro político como opción por la autonomía

En el siguiente lustro el Mercosur pareció emerger como un actor del cambio de ciclo regional, definido por el inicio del “giro a la iz-

⁵⁴ Bouzas, “El Mercosur diez años después” [n. 3], p. 191.

⁵⁵ Costa Vaz, “Mercosul aos dez anos” [n. 53], p. 48.

⁵⁶ Jaguaribe, “Mercosur y ALCA” [n. 7], p. 20.

⁵⁷ Costa Vaz, “Mercosul aos dez anos” [n. 53], p. 48.

quierda latinoamericano”⁵⁸ y del regionalismo “post-hegemónico”⁵⁹ o “post-liberal”.⁶⁰ Hubo un relanzamiento (impulsado por el nuevo bilateralismo argentino-brasileño consagrado en el Consenso de Buenos Aires de 2003 y en el Acta de Copacabana de 2004), coincidiendo en pocos años con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004, antecedente de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur), el rechazo al ALCA (2005) y la firma del protocolo de adhesión de Venezuela (2006). Ese escenario, que en el discurso se mostraba muy augural, contrastaba con el fracaso de intentar una reforma institucional que contemplara una nueva rediscusión del bloque, en el marco del denominado “Ouro Preto II” (2004), así como la persistente brecha de implementación.⁶¹

Dicha brecha era especialmente criticada en las interpretaciones más influidas por la teoría europea: “However, despite the original plan (reflected in the name of the bloc), Mercosur had not become a common market. At best, it had established a blueprint for a customs union”.⁶² Ferrer, en contrapartida, si bien abandonaba su optimismo de 1996 sobre la superación de la brecha, reinterpretaba ésta introduciendo una distinción entre un Mercosur “ideal” (proyecto) y otro “posible” (práctica): “la perspectiva del *Mercosur ideal* es inaplicable en la evaluación de los resultados del sistema. En cambio, desde la [óptica] del *Mercosur posible*, lo alcanzado es en verdad notable y un éxito de la decisión original de poner en marcha la convergencia de nuestros países”.⁶³ La supeditación del ideal de construcción regional a la convergencia de intereses nacionales es una constante del enfoque de autonomía.

⁵⁸ Maxwell A. Cameron, “Latin America’s Left Turns: beyond good and bad”, *Third World Quarterly* (Reino Unido, Routledge), vol. 30, núm. 2 (2009), pp. 331-348.

⁵⁹ Pía Riggirozzi y Diana Tussie, “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, en *id.*, eds., *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Londres, Springer, 2012, pp. 1-16.

⁶⁰ José Antonio Sanahuja, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’: crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* (Managua, CRIES), núm. 7 (2008-2009), pp. 11-54.

⁶¹ “Lo que se necesita es que efectivamente se apliquen y que se garantice el acceso irrestricto al mercado de todos los socios por todos los socios —idea central del planteamiento fundacional”, Félix Peña en Bouzas, Jaguaribe *et al.*, “El Mercosur a 15 años de su creación” [n. 3], p. 8.

⁶² Malamud, “Mercosur turns 15” [n. 9], p. 423.

⁶³ Ferrer, “El éxito del Mercosur posible” [n. 7], p. 148. Las cursivas son del original.

Las interpretaciones con referencia europea acusaban a estas visiones de ser responsables de “un proceso de degradación operativa mal disimulado por el aumento de la retórica integracionista”,⁶⁴ que desembocaban en el surgimiento de un Mercosur político: “Mercosur gradually came to be seen as a symbol of the resistance to neoliberalism [...] For the left, it attained an ‘epic’ status as a preferred tool to promote social rather than merely economic goals. Aldo Ferrer in Argentina and Samuel Pinheiro Guimarães and Helio Jaguaribe in Brazil are key proponents of this view. Their battle cry is for the creation of ‘a political Mercosur’”.⁶⁵

Otras perspectivas, desde un *locus* de pensamiento latinoamericano, valoraban de ese “Mercosur político” la inclusión de temas que habían quedado fuera del proceso a través de nuevos instrumentos como la Secretaría Técnica (2002), el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM, 2004) y el Parlamento del Mercosur (2005), aunque advertían el riesgo de una “inflación institucional” y descartaban que el consenso político solucionara los problemas, “las supuestas o reales ‘afinidades ideológicas’ de los gobiernos de los Estados parte no constituyen un factor que determine por sí una predisposición clara a los efectos de profundizar el proceso de integración”.⁶⁶

Desde las visiones autonomistas, en cambio, el Mercosur político se valoraba como una imposición del interés nacional sobre las presiones externas, asignando un papel central a los Estados: “No se trata de construir parlamentos y entidades de gobierno supranacionales [...] En contraposición al enfoque de los años ‘90 [...] se otorga al Estado un rol central en la dirección del proceso de integración”.⁶⁷ Nuevamente, la construcción regional quedaba reducida a la convergencia de los intereses nacionales, definidos por la búsqueda de desarrollo: “La integración es útil en cuanto instrumento de los países para impulsar su desarrollo nacional y fortalecer su posición en el escenario global”.⁶⁸ Siguiendo el espíritu

⁶⁴ Malamud y Schmitter, “La experiencia de integración europea” [n. 9], p. 3.

⁶⁵ Malamud, “Mercosur turns 15” [n. 9], p. 423.

⁶⁶ Gerardo Caetano, “2007: el Mercosur en el cruce de caminos”, *Cuadernos del CENDES* (Caracas, UCV), vol. 23, núm. 63 (septiembre-diciembre de 2006), pp. 27-57, p. 47.

⁶⁷ Mario Rapoport y Andrés Musacchio, “El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y un replanteo radical”, *Ecuador Debate. Jóvenes y Juventudes* (Quito, CAAP), núm. 68 (agosto de 2006), pp. 7-18, p. 17.

⁶⁸ Ferrer, “El éxito del Mercosur posible” [n. 7], p. 150.

de época, Jaguaribe planteaba que “el Mercosur requería como base a largo plazo una política industrial, un programa industrial”.⁶⁹ Pero esta política no podía ser definida por un interés común integrado, sino por el interés de cada Estado: “la coparticipación de todos en un programa industrial que permita a cada país hacer lo que más le conviene y a los demás comprar lo que ese país hace”.⁷⁰

La tensión entre intereses nacionales y construcción regional volvía a ser un problema: “los gobiernos del bloque no aciertan en sentar las bases de una mayor y real complementariedad de sus políticas económicas y mucho menos en diseñar los perfiles de un ‘neo-desarrollismo regionalista’ [...] Si se practican ‘para adentro’ políticas con enfoques más o menos nacionalistas, lo que queda para el regionalismo es sólo residual y subsidiario”.⁷¹ Desde la oficina de la CEPAL en Brasil se coincidía en el alejamiento del objetivo de “desarrollo conjunto” previsto en el proyecto original.⁷² Por último, Bouzas criticaba que una integración fundada en la convergencia resguardara la autonomía sin considerar las asimetrías entre las capacidades de cada miembro de imponer su propia elección de política (consagrada por el modelo decisional adoptado):

En la medida [en] que éstas distorsionen la asignación de recursos en la región deberían estar sometidas a algún mecanismo de supervisión colectiva. Dada la escasa disposición de los miembros del Mercosur (incluyendo Brasil) de resignar autonomía en el uso de los instrumentos de política, esta opción parece bastante improbable.⁷³

En ese contexto, el formato de unión aduanera seguía en debate. Algún análisis autonomista planteaba que la coyuntura era oportuna para la subida del arancel externo común, como “un estímulo para la diversificación e integración de la producción regional”, y agregaba que “su aplicación consolidaría la posición del Mercosur y le permitiría un margen de negociación más amplio en sus reclamos ante esos mismos países [desarrollados]”.⁷⁴ Contra-

⁶⁹ Helio Jaguaribe en Bouzas, Jaguaribe *et al.*, “El Mercosur a 15 años de su creación” [n. 3], p. 4.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁷¹ Caetano, “2007: el Mercosur en el cruce de caminos” [n. 66], p. 46.

⁷² Baumann y Mussi, *Mercosul: então e agora* [n. 4], p. 25.

⁷³ Bouzas, Jaguaribe *et al.*, “El Mercosur a 15 años de su creación” [n. 3], p. 7-8.

⁷⁴ Rapoport y Musacchio, “El Mercosur y su encrucijada” [n. 67], p. 14.

riamente, para las interpretaciones liberales, tal formato limitaba la inserción internacional del bloque: “el Mercosur es una unión aduanera proteccionista, que limita la competencia internacional de las manufacturas de Argentina y Brasil. Es un intento de aislarse del proceso mundial de globalización”.⁷⁵

En la dimensión externa, el fracaso del ALCA y la adhesión de Venezuela replanteaban la proyección sudamericana del Mercosur. Las interpretaciones reflejaban previsiblemente cada punto de vista: Jaguaribe veía la oportunidad para la articulación del bloque con el resto de Sudamérica,⁷⁶ Peña retomaba el tema de la “geometría variable”,⁷⁷ Caetano temía que una expansión sin profundización institucional fuera una “fuga hacia delante”⁷⁸ y Bouzas, en oposición al optimismo de Jaguaribe, ensayaba una visión comparada sobre los caminos de la inserción latinoamericana en la globalización: “el Mercosur intentó con mucho menos éxito establecer un área de libre comercio en América del Sur, mientras que México y Chile consolidaron su papel como centros de conexiones en el sistema de ‘ejes y rayos’ que se estaba construyendo”.⁷⁹

En resumidas cuentas, las interpretaciones del periodo caracterizaban un Mercosur más influido por las “premisas autonómicas” que subyacían al bilateralismo argentino-brasileño:

Éste se expresa en una convergencia de intereses entre Brasil y Argentina, para convertir al Cono Sur en un espacio común de desarrollo, que permitiese la ampliación del espacio económico de sus empresas con orientación exportadora. A esto se sumó, la voluntad política de convertir a América del Sur en un actor con mayor peso en las relaciones internacionales.⁸⁰

⁷⁵ Alberto Sepúlveda Almarza, en Bouzas, Jaguaribe *et al.*, “El Mercosur a 15 años de su creación” [n. 3], p. 6.

⁷⁶ Jaguaribe, “América Latina y los procesos de integración” [n. 7], p. 19.

⁷⁷ Félix Peña en Bouzas, Jaguaribe *et al.*, “El Mercosur a 15 años de su creación” [n. 3], p. 22.

⁷⁸ Caetano, “2007: el Mercosur en el cruce de caminos” [n. 66], p. 45.

⁷⁹ Roberto Bouzas, “‘El nuevo regionalismo’ y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), núm. 85 (abril de 2005), pp. 7-18, p. 16.

⁸⁰ José Briceño, “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur”, *Aportes para la Integración Latinoamericana* (La Plata, UNLP), año XII, núm. 15 (2006), pp. 30-45, p. 31.

2011, inflación institucional y reprimarización: primeras señales de estancamiento

Para el vigésimo aniversario del Mercosur, la crisis económica mundial contrastaba con la bonanza regional sustentada por el auge de las *commodities*, que apuntalaba el giro a la izquierda y al regionalismo “post-hegemónico” (la Unasur surge en 2008 y la CELAC en 2010). Parecían buenos tiempos para el bloque, pero la práctica integracionista continuaba complicada: trabas al comercio intrarregional, decisiones políticas sobre la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela por fuera del marco institucional, el intento uruguayo de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos (2006-2007), un extenso diferendo fronterizo entre Uruguay y Argentina (2005-2015) y dudas sobre el compromiso efectivo en el relanzamiento de las negociaciones con la Unión Europea (2010).

La convergencia entre los países se concentraba en el fortalecimiento de los Estados y el desarrollo de programas de protección social. Al “Mercosur político” del lustro anterior se agregaba ahora un “Mercosur social”, constituido por nuevos programas regionales de expansión de derechos, promoción cultural, financiación de obras públicas y apoyo a pequeños productores y empresarios.⁸¹

De todos modos, el estancamiento en la práctica renovaba las interpretaciones críticas sobre cómo el “Mercosur político” ahondaba el abordaje retórico de los problemas. Malamud continuaba apuntando las limitaciones del esquema institucional: “No existe efecto directo ni supremacía del derecho comunitario. Estas características fueron intencionalmente diseñadas con el objetivo de marcar una distinción entre la dirección política y la implementación burocrática”.⁸² Bouzas insistía en la incongruencia entre dicho esquema institucional y el formato de integración escogido para observar “la erosión de los proyectos de integra-

⁸¹ Caetano, “Breve historia del Mercosur en sus 20 años” [n. 11].

⁸² Malamud, “Conceptos, teorías y debates” [n. 8], p. 325; interesa su observación sobre las limitaciones del Mercosur con respecto a lo previsto por la teoría europea: “El enfoque del intergubernamentalismo liberal no alcanza para explicar este bloque intergubernamental, ya que los actores sociales de cada país han permanecido ausentes durante el proceso y las principales negociaciones interestatales no han conducido ni a instituciones comunes ni a la delegación de soberanía”, *ibid.*, p. 326.

ción más intensivos en institucionalidad, como las uniones aduaneras, las que enfrentaron enormes dificultades de consolidación”.⁸³ Ante estas dificultades y la aparición de proyectos concurrentes (como la Alianza del Pacífico, creada en 2011), el formato de unión aduanera ahora era percibido por visiones autonomistas como el obstáculo para la proyección sudamericana del bloque.⁸⁴

Por otra parte, la reprimarización de la economía y las exportaciones “ponían en entredicho la posibilidad de nuevos enfoques productivos y formatos de desarrollo”, lo que cuestionaba el proyecto industrial anunciado cinco años antes.⁸⁵ Los autonomistas argumentaban que aquella era una tendencia latinoamericana, pero que el comercio manufacturero intrabloque seguía siendo importante, a diferencia del resto de América Latina. Jaguaribe mantenía su optimismo y avizoraba “grandes oportunidades para una concertada especialización industrial, en el ámbito del sistema [regional]. Importa por tanto que los países miembros abandonen las conductas neoliberales hegemónicas de la década pasada”, frente a lo cual, la opción de un tratado de libre comercio bilateral “implica renunciar a la posibilidad de su futura industrialización”.⁸⁶

En este contexto de estancamiento crónico, las visiones pesimistas sobre el futuro del bloque quitaban dramatismo al incumplimiento del proyecto para revindicar su significado histórico en la construcción regional:

pasadas dos décadas del plazo estipulado, el bloque no funciona siquiera como unión aduanera, la etapa de integración anterior al mercado común [...] Pero calificar al proyecto como un fracaso sería exagerar la importancia del papel firmado. La contribución más importante del Mercosur no se registró en el área de la integración regional, sino de la paz interestatal y la democracia nacional.⁸⁷

⁸³ Bouzas, “Apuntes sobre el estado de la integración regional” [n. 3], p. 85.

⁸⁴ Samuel Pinheiro Guimarães, “O futuro do Mercosul”, *Austral. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (Porto Alegre, UFRGS), vol. 1, núm. 1 (enero-junio de 2012), pp. 13-22, p. 19.

⁸⁵ Caetano, “Breve historia del Mercosur en sus 20 años” [n. 11], p. 61.

⁸⁶ Jaguaribe, “América Latina y los procesos de integración” [n. 7], pp. 18-19.

⁸⁷ Malamud, “El Mercosur: misión cumplida” [n. 9], p. 280.

2016: cambio de ciclo y persistencia del estancamiento

Las bodas de plata de la alianza subregional se celebraron en una coyuntura de nuevo cambio de ciclo: estancamiento y recesión económicas; y reversión del giro a la izquierda, que arrastró consigo al regionalismo post-hegemónico. A nivel del Mercosur, la integración se estancó en el periodo 2011-2016, se mantuvieron problemas anteriores, se acentuaron otros y fracasaron los intentos de movilizar políticamente al bloque, como la incorporación del Alto Representante del Mercosur o la propuesta de elecciones directas y simultáneas para el Parlamento del Mercosur. La agenda del bloque en 2016 daba cuenta de este cambio de ciclo: se propuso la suspensión de Venezuela, se retomaron las negociaciones con la Unión Europea y se comenzó a buscar la convergencia con la Alianza del Pacífico.

En relación con el ciclo que se cerraba, los análisis coincidían en constatar las dificultades de los gobiernos de izquierda para superar los problemas del bloque. Caetano explica que “aun con la sucesión de gobiernos ‘progresistas’, que se aseguraba garantizarían la profundización del proceso de integración, el incumplimiento volvió a constituirse en la pauta predominante en el funcionamiento del Mercosur”.⁸⁸ Enfoques herederos de la visión de Ferrer admitían también “la imposibilidad de los gobiernos anteriores de resolver las falencias de la arquitectura institucional del proyecto”.⁸⁹ Los enfoques liberales criticaban la pervivencia de un “Mercosur introspectivo”, cuya práctica de integración dificultaba la inserción en las cadenas globales de valor.⁹⁰

Con respecto al ciclo que se abría, las visiones institucionalistas valoraban la concreción de una oferta unificada a la Unión Europea pero lamentaban dificultades para flexibilizar las negociaciones

⁸⁸ Caetano, “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur?” [n. 14], p. 43.

⁸⁹ Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa”, *Márgenes. Revista de Economía Política* (Buenos Aires, UNGS), vol. 2, núm. 2 (agosto de 2016), pp. 53-87, p. 67.

⁹⁰ Eduardo Viola y José Santos Lima, “Divergences between new patterns of global trade and Brazil/Mercosur”, *Brazilian Political Science Review* (São Paulo, ABCP), vol. 11, núm. 3 (2017), pp. 1-31.

interregionales (manifiestas, por ejemplo, en el debate sobre la estrategia de “dos velocidades”).⁹¹ Además, el giro a la derecha tampoco resolvía la tensión entre lo nacional y lo regional:

persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, lo que entre otras cosas se pone de manifiesto de manera especial en la implementación de políticas comerciales autónomas de fuerte contenido proteccionista (en especial de los países más grandes como Argentina y Brasil), contrarias en muchos casos a los compromisos asumidos en el proceso de integración.⁹²

Para Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli se mantenía el desafío de “cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidades entre proyectos nacionales y el proyecto regional”,⁹³ una paradoja que era un nudo central irresuelto del planteamiento de Ferrer. Por otra parte, el argumento autonomista sobre el peso de la agenda externa en la edificación regional era reinterpretado en clave constructivista, lo que destacaba su función en la constitución de aspectos identitarios y discursivos:

El tipo de relacionamiento externo que construyó el Mercosur en estos años también contribuyó a la generación de su propia identidad y a visibilizar la idea de que la integración se colocaba en una narrativa compartida del destino inexorable de la unidad latinoamericana para promover las metas de autonomía, desarrollo y democracia basadas por la solidaridad y la búsqueda del consenso.⁹⁴

*2020: treinta años,
minimalismo, pandemia y después*

EL trigésimo aniversario encuentra al Mercosur en una muy compleja situación. El momento es grave al menos en dos sentidos: la coyuntura actual y el recorrido reciente del bloque. En primer lugar, en 2020 las coyunturas globales, regionales y nacionales, especificadas por la crisis de la pandemia de Covid-19, eran las más inciertas que se habían vivido en esos treinta años. La economía mundial estaba signada por la guerra comercial entre Estados

⁹¹ Caetano, “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur?” [n. 14],

⁹² *Ibid.*, p. 44.

⁹³ Perrotta y Porcelli, “Mercosur 25 años” [n. 89], p. 76.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 74.

Unidos y China. Las proyecciones preveían que América Latina sería una de las regiones más golpeadas por el Covid-19 y la recesión.⁹⁵ Argentina y Brasil enfrentaban profundas crisis políticas y económicas, así como una creciente polarización social.

Ante la gravedad de esta crisis global, el regionalismo, como fenómeno de las relaciones internacionales, ha pasado a un lugar secundario en el sistema internacional contemporáneo. La Unión Europea y hasta el nuevo acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá, conocido como T-MEC, han sido socavados por la tensión entre la globalización y los giros de una nueva política que abreva de la crítica a la integración económica. La idea de un multipolarismo sustentado en un “mundo de regiones”, seductora hace una década, está en crisis, azuzada en la actualidad por las políticas económicas nacionalistas implementadas para enfrentar los efectos de la pandemia, así como por la tendencia hacia un mundo bipolar. Los procesos regionales se articulan con dicha tendencia, como lo muestran la renegociación del North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 2019 o la suscripción de la Asociación Económica Integral Regional (RECP, por sus siglas en inglés) en 2020 (que parece absorber a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN por sus siglas en inglés). En América del Sur, esta situación se proyecta en una doble subordinación, con Estados Unidos (en la que hasta ahora se prioriza el plano político) y con China (que ha reforzado sus vínculos comerciales y financieros). En el contexto de la pandemia, estas tendencias parecen imponerse cada vez más sobre prácticas regionales latinoamericanas con pretensiones autonomistas.

En segundo lugar, la situación actual es grave porque el Mercosur transita un proceso absolutamente estancado. Distó de prosperar el intento de convergencia con la Alianza del Pacífico y difícilmente se aprobará el acuerdo con la Unión Europea. El estancamiento del periodo 2011-2015 se extiende, dando lugar a la *década* de menor dinamismo en la historia del bloque (2011-2020). Treinta años después, los análisis continúan señalando al “pecado original” como fundamento de la dificultad para superar los problemas de

⁹⁵ Cf. Naciones Unidas, “Observatorio Covid 19 en América Latina y el Caribe: impacto Económico y Social”, CEPAL, 2020, en DE: <<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>>.

integración: “una forma de hacerlo sería si se logra transformar al Mercosur en una zona de libre comercio. O sea, sin un arancel externo común. El problema es que ello requeriría modificar el pacto constitutivo”.⁹⁶

Ese Mercosur minimalista y estancado, inscrito en una coyuntura de crisis global y de pérdida de importancia de los procesos regionales, contribuye a los crecientes cuestionamientos. Sin embargo, este panorama de incertidumbre casi absoluta contrasta con una única constatación, tanto o más absoluta: la ausencia de alternativas. En medio del difícil panorama nadie asume la iniciativa para dismantelar al Mercosur o proponer un Plan B. Se insiste (con razón) en los excesos retóricos que marcan la dinámica del bloque, pero la crítica de los políticos, sin ofrecer alternativas serias, es igualmente demagógica. En el contexto del giro liberal-conservador, los análisis señalaban que el “discurso desideologizador afirma la necesidad de reconvertirlo [al Mercosur] en una simple zona de libre comercio”,⁹⁷ pero a inicios del año 2021 aún no hay noticias al respecto. La coyuntura descrita impone grandes restricciones internas y externas para concebir y explorar opciones de inserción internacional, lo cual se traduce en la inconsistencia de las alternativas propuestas y en la ausencia de debate.

De este modo, el trigésimo aniversario encuentra al Mercosur en una situación contradictoria. Por un lado, se ha impuesto un “Mercosur minimalista”, de agendas eternamente postergadas, con magros logros que parecen parodias de las propuestas que los originaron y sin grandes apuestas colectivas. Pero, por otro, en un escenario de crisis, incertidumbres y cuestionamientos, este Mercosur se presenta como una de las pocas certezas mínimamente viables para la región. Con las restricciones para concebir alternativas, el bloque, con todos sus defectos, tiene la cualidad de ser una realidad conocida: existe. Y su continuidad depende de los propios socios. Es un dato real y previsible para la región y los

⁹⁶ Félix Peña, “La agenda del Mercosur y sus principales frentes de negociaciones comerciales”, *Análisis del Real Instituto Elcano* (Madrid, ARI), 30-I-2020, p. 4.

⁹⁷ José Antonio Sanahuja y Nicolás Comini, “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 275 (mayo-junio de 2018), pp. 32-46, p. 39.

países miembros.⁹⁸ En un momento de máximas incertidumbres, el bloque garantiza al menos la seguridad que ofrece una identidad. Tal vez, entre tantos riesgos y desafíos, ése puede configurar un nuevo punto de partida.

RESUMEN

En cada lustro que cumple el Mercosur, reconocidos especialistas analizan el avance del proceso de integración. Una selección de esa literatura conmemorativa permite proponer un catálogo de interpretaciones y memorias sobre el proceso que, insertas en la tradición de pensamiento regionalista latinoamericano, adquieren un sentido canónico. Su análisis permite identificar atributos esenciales del Mercosur y persistentes enfoques sobre ellos.

Palabras clave: Mercosur/desafíos y proyecciones, integración regional, pensamiento integracionista, valoraciones conmemorativas.

ABSTRACT

Each five years, renowned specialists analyze the *status quo* of Mercosur's integration process. A selection of these commemorative texts allows us to suggest a catalog of interpretations and memories of the process that, seen through the Latin American regionalist thought tradition, acquire a canonical character. By analyzing it, it is possible to identify some of Mercosur's essential features, and recurrent perspectives used to analyze them.

Key words: Mercosur's challenges and expectations, regional integration, integrationist thought, commemorative assessment.

⁹⁸ Antes de la pandemia un análisis sobre el Mercosur ya apuntaba que “a pesar de atravesar tiempos de creciente incertidumbre, pudiera ser que el regionalismo fuera el último baluarte frente al riesgo de creciente irrelevancia de estos países”, Sergio Caballero, “Reformas para el Mercosur: ¿solución o nuevos problemas?”, *Análisis Carolina* (Madrid, Fundación Carolina), núm. 5 (abril de 2019), pp. 1-10, pp. 8-9.