

# El Mercosur del periodo post-hegemónico: una evaluación crítica

Por José BRICEÑO RUIZ\*

EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX el regionalismo latinoamericano adoptó un modelo descrito por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los académicos del Banco Mundial como “nuevo regionalismo económico”.<sup>1</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, trató de importar la idea del regionalismo abierto del Asia-Pacífico mezclándola con las propuestas neoestructuralistas de transformación productiva con equidad.<sup>2</sup> En ambos casos, el regionalismo se consideró esencialmente un mecanismo comercial para favorecer la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial. Era la década de la llamada “hegemonía neoliberal”, cuando la mayoría de los países de la región habían optado por políticas de reforma estructural después de la década perdida de los años ochenta.

Esta situación se modifica a partir de 1999, con la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela. Comenzó un ciclo político de gobiernos de izquierda, llamado progresista, que en realidad se consolidó entre 2002 y 2003 con las victorias electorales de Luiz Inácio *Lula* da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina. Más tarde Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Paraguay formarían parte de esta ola de gobiernos progresistas. Sin embargo, había matices en esta “ola progresista”. Pueden observarse dos tendencias. La primera estaba vinculada al enfoque estructuralista y la

---

\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II; e-mail: <bricenoruiz@unam.mx>

El presente trabajo es parte del proyecto de investigación “Las limitaciones de la integración: causas y propuesta de superación”, desarrollado en el CIALC.

<sup>1</sup> BID, *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Informe 2002: Progreso económico y social en América Latina*, Washington, DC, BID, 2002; Jaime de Melo y Arvind Panagariya, *The new regionalism in trade policy: an interpretive summary of a conference*, Washington, DC, The World Bank, 1992.

<sup>2</sup> CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, NU, 1994.

inclusión del tema del desarrollo en la agenda de la integración regional, como fue el caso del Mercosur. En este enfoque, el libre comercio se complementaba con una agenda de inclusión social y un programa regional para promover la transformación productiva y la industrialización. La segunda tendencia promovía un enfoque más político, que rechazaba la idea de que el libre comercio debía ser la base de la integración regional, como fueron los casos de Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, agrupados en la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América (Alba).

Sin embargo, todos los gobiernos de izquierda compartían una crítica al modelo neoliberal implementado en la década de 1990. Esto tuvo consecuencias en la forma de entender el regionalismo y la integración regional, que ya no eran considerados sinónimos de libre comercio y mecanismos para la inserción internacional. Pedro da Motta Veiga, Sandra Rios y José Antonio Sanahuja denominaron a esta nueva etapa “regionalismo post-liberal”. Veiga y Rios argumentaron que la liberalización del comercio y la inversión extranjera comenzaban a considerarse un obstáculo para la aplicación de las políticas nacionales de desarrollo.<sup>3</sup> Por lo tanto, los gobiernos de izquierda prefirieron acuerdos regionales útiles para promover el desarrollo económico endógeno y la equidad. Para Sanahuja, el regionalismo post-liberal se caracterizó por factores como el retorno de la agenda de desarrollo; el regreso de la cooperación política; un papel creciente de los actores estatales y sociales y la promoción de la cooperación Sur-Sur desde las plataformas regionales.<sup>4</sup> Pía Riggirozzi y Diana Tussie utilizaron la categoría “regionalismo post-hegemónico”.<sup>5</sup> Para ellas, lo relevante de este último era la existencia de diferentes narrativas con respecto al regionalismo. En la década de 1990, el neoliberalismo y el nuevo regionalismo compartían una narrativa hegemónica única

---

<sup>3</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Rios, *O regionalismo pós-liberal, na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007 (Serie Comercio Internacional, núm. 82).

<sup>4</sup> José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, eds., *Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur*, Madrid, Fundación CIDOB, 2010, pp. 87-136.

<sup>5</sup> 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*, Dordrecht, Springer, 2012, pp. 1-16.

sobre los procesos regionales: eran mecanismos comerciales para la inserción en un mundo globalizado. El regionalismo en la era de predominio de los gobiernos de izquierda cambia porque ya no hay una sola narrativa. El regionalismo ya no era sólo integración económica, sino un proceso complejo que incluía además mecanismos de cooperación y concertación política. La idea misma de integración económica también cambia, ya que no se trata sólo de comercio, sino también de formas de integración productiva, financiera, social y de infraestructura. Esto no implicaba argumentar el fin del neoliberalismo y el regionalismo centrado en el comercio. Tussie y Riggiorozzi afirman expresamente: “Esto no significa que el capitalismo, el liberalismo y las formas de integración asociadas con el comercio dejen de existir o movilizan la agenda regional. Lo que significa es que su centralidad está siendo desplazada con nuevas alternativas válidas y genuinas a la integración abierta y neoliberal”.<sup>6</sup>

Desde nuestro punto de vista, existe una diferenciación entre “post-liberal” y “post-hegemónico” al analizar el regionalismo latinoamericano en la era de los gobiernos de izquierda. “Post-liberal” se refiere a las medidas políticas concretas implementadas por los bloques regionales para superar el sesgo neoliberal que prevaleció durante la era del “nuevo regionalismo” y describe las políticas regionales, como el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, aprobado en 2011. “Post-hegemónico” es una herramienta heurística utilizada para explicar un periodo en la historia del regionalismo latinoamericano, caracterizado por la ausencia de una narrativa única y hegemónica sobre la integración y cooperación regional. Por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) surgió en la era post-hegemónica y adoptó políticas post-liberales como la creación del Banco del Sur. La Alianza del Pacífico también nació en esta era, pero permaneció comprometida con el neoliberalismo.<sup>7</sup>

El Mercosur es resultado de un proceso regional que sufrió grandes transformaciones en el periodo post-hegemónico, que condujo a la aplicación de políticas regionales que trataban de superar el sesgo comercial de la década de los noventa e intentaban

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>7</sup> José Briceño-Ruiz, “Times of change in Latin American regionalism”, *Contexto Internacional. Journal of Global Connections* (Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro), vol. 40, núm. 3 (septiembre-diciembre de 2018), pp. 573-594, p. 576.

superar el neoliberalismo. En este artículo se analiza el Mercosur del periodo del regionalismo post-hegemónico, que comienza en 2003 debido a los cambios políticos en Argentina y Brasil, y que termina en 2016 con el *impeachment* de Dilma Rousseff. Se examinan las causas del surgimiento del llamado “nuevo Mercosur”, sus principales propuestas políticas y su evolución. También se analizan las causas de la crisis del “nuevo Mercosur” y las lecciones aprendidas del periodo post-hegemónico del bloque.

*La crítica al Tratado de Asunción  
y el surgimiento del “nuevo Mercosur”*

**D**ESPUÉS de casi una década de éxitos, especialmente en el campo del libre comercio, que se manifestó en el incremento de la intensidad de la interdependencia del comercio intrarregional entre 1991 y 1997, el Mercosur entró en crisis en 1999. La devaluación del real en Brasil en enero de 1999 tuvo efectos negativos en el intercambio intrazonal, especialmente debido a las restricciones unilaterales impuestas por el gobierno argentino para compensar la devaluación de la moneda brasileña. La crisis posterior en Argentina en 2001 también tuvo consecuencias negativas para el bloque regional. Esas crisis generaron una amplia discusión entre académicos y tomadores de decisiones públicos en los países del Mercosur que buscaban entender las causas de las dificultades que experimentaba el bloque en pos de adoptar las medidas necesarias para superarlas.

Entre los académicos, Samuel Pinheiro Guimarães consideró que la crisis que afectaba a la estructura y los mecanismos del Mercosur era “sólo un reflejo de las crisis económicas, sociales y cada vez más políticas que se experimentan en los países del Cono Sur”.<sup>8</sup> El problema entonces era la naturaleza neoliberal del bloque creado en el Tratado de Asunción en 1991. Pinheiro Guimarães afirmó que

el carácter esencialmente neoliberal del Mercosur (apertura radical sin política industrial o reorganización sectorial) no podía predecir que un proceso de

---

<sup>8</sup> Samuel Pinheiros Guimarães, *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, s.f., en DE: <<http://www.ica.usp.br/publicacoes/textos/guimaraesargbrasil.pdf>>, p. 20.

integración económica, es decir, la creación de un único territorio económico entre cuatro países tan distintos conduciría necesariamente a desequilibrios económicos sectoriales y regionales como resultado del mayor dinamismo de una economía u otra en diferentes etapas de la industrialización.<sup>9</sup>

Otros expertos como Aldo Ferrer también criticaron el sesgo comercial del bloque. Ferrer consideró que desde su nacimiento el Mercosur había vivido bajo el dilema de optar entre el Consenso de Washington y la integración sostenible,<sup>10</sup> pero la crisis del real y el default argentino habían profundizado las debilidades del Mercosur. Una de esas debilidades era la limitada visión comercial del bloque y la necesidad de abordar el problema de las asimetrías entre sus países miembros.<sup>11</sup> Helio Jaguaribe pensaba que, aunque el Mercosur hubiera sido un éxito comercial, había problemas distributivos e institucionales que tenían que resolverse. Por lo tanto, afirmó: “el Mercosur tiene que demostrar, no necesariamente a corto plazo, que es conveniente para todos los involucrados. Es indispensable que todos tengan claro que es mejor pertenecer al Mercosur que no pertenecer”.<sup>12</sup> También recomendó “elevar el nivel de institucionalidad del sistema”.<sup>13</sup> Iris Mabel Laredo, experta argentina de la Universidad de Rosario, escribió en 1995 que el Mercosur ya tenía varias limitaciones en el Tratado de Asunción: la perentoriedad de los plazos establecidos en el acuerdo, el principio de reciprocidad, el modelo “comercialista”, la ausencia de instituciones comunitarias y la falta de participación social.<sup>14</sup>

También se exigió una mayor coordinación macroeconómica. Se argumentó que la crisis de 1999 fue el resultado de la falta de

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Aldo Ferrer, “El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable”, *Comercio Exterior* (México), vol. 47, núm. 5 (mayo de 1997), pp. 347-354.

<sup>11</sup> Aldo Ferrer, “El éxito del Mercosur posible”, *Brazilian Journal of Political Economy* (São Paulo), vol. 27, núm. 1 (enero-marzo de 2007), pp. 147-156.

<sup>12</sup> Helio Jaguaribe, “Significação e alcance de Mercosul”, *Aportes para la Integración Latinoamericana* (Universidad Nacional de La Plata), año 2, núm. 3 (1996), pp. 15-29, p. 27.

<sup>13</sup> Helio Jaguaribe, “Mercosul e a nova ordem mundial”, en Grupo de Reflexão, ed., *Prospectiva sobre o Mercosul*, Brasília, FUNAG, 2000, pp. 41-46, p. 45, en DE: <[http://funag.gov.br/biblioteca/download/82-Grupo\\_de\\_Reflexao\\_Prospectiva\\_Sobre\\_o\\_Mercosul.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/82-Grupo_de_Reflexao_Prospectiva_Sobre_o_Mercosul.pdf)>.

<sup>14</sup> Iris Mabel Laredo, “Trasfondo político de la integración económica”, *Aportes para la Integración Latinoamericana* (Universidad Nacional de La Plata), año 1, núm. 1 (1995), pp. 99-112, pp. 108-109.

coordinación de las políticas cambiarias. Mientras en Argentina se adoptó el mecanismo de la “caja de conversión” (un dólar un peso), en Brasil el real podía fluctuar en el mercado cambiario. Una vez que Brasil devaluó su moneda en 1999, el margen de acción de Argentina era limitado, pues implicaba renunciar a la caja de conversión, es decir, no podía devaluar el peso. El resultado fue un abaratamiento de las importaciones brasileñas en Argentina que obligó al gobierno de ese país a adoptar una serie de medidas unilaterales “defensivas”, como licencias no automáticas, cláusulas de salvaguardia, perforación del arancel externo común, derechos antidumping etc.<sup>15</sup> Uruguay y Paraguay sufrían también los daños colaterales del conflicto comercial entre Argentina y Brasil. Entonces se argumentó la necesidad de una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas. Sonia de Camargo, por ejemplo, consideró que una mayor coordinación permitiría al bloque actuar “como instrumento para construir un actor unificado en torno a objetivos políticos comunes, con más fuerza de negociación en las instituciones multilaterales y en las relaciones internacionales”.<sup>16</sup> Jaguaribe incluso propuso la adopción de una moneda común.<sup>17</sup>

También había preocupación por la ausencia de políticas industriales en el bloque y una política industrial común.<sup>18</sup> De hecho, el tema de la transformación productiva, expresión utilizada originalmente por la CEPAL, no fue considerado en el Tratado de Asunción. Tampoco hubo políticas de reconversión productiva.<sup>19</sup> Así, el Mercosur no había alcanzado lo que algunos autores llamaron el escenario “industrialista”, en el que la integración es un medio para estimular la reestructuración del aparato productivo regional —a través de economías de escala y especialización— y de trasladar el proceso de industrialización a nuevas actividades con mayor valor añadido.<sup>20</sup>

El problema de las asimetrías también fue ampliamente discutido después de la crisis de 1999 en Brasil y 2001 en Argentina, pues

---

<sup>15</sup> Andrés López y Mariano Laplane, *Complementación productiva en Mercosur: perspectivas y potencialidades*, Montevideo, FESUR, 2004, p. 69.

<sup>16</sup> Sonia de Camargo, “Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?”, *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* (São Paulo), núm. 68 (2006), pp. 57-90.

<sup>17</sup> Jaguaribe, “Mercosul e a nova ordem mundial” [n. 13], p. 45.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> López y Laplane, *Complementación productiva en Mercosur* [n. 15].

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 13.

su efecto en las economías de Uruguay y Paraguay fue importante. El economista argentino Fernando Porta afirmaba en 2006 que las asimetrías en el Mercosur eran significativas porque existían diferencias considerables en el plano económico y poblacional entre los cuatro países. También había una amplia divergencia en los niveles de ingreso per cápita y en cuanto a la diversificación de la estructura productiva. Para Porta, ninguna de estas cuestiones fue considerada en el diseño original y las regulaciones del bloque. Posteriormente no se adoptaron políticas comunes o consensuadas para abordar los efectos de las asimetrías.<sup>21</sup>

También se recomendó “elevar el nivel de institucionalidad del sistema”.<sup>22</sup> La crisis de 1999 mostró que el bloque no tenía mecanismos institucionales para resolver los problemas que surgían debido a la mayor interdependencia comercial.<sup>23</sup> El centro de las críticas y de los debates era la institucionalidad intergubernamental establecida en el Tratado de Asunción. Se argumentaba que el proceso de elaboración de normas en el bloque era complejo, puesto que los reglamentos aprobados en las instituciones del Mercosur necesitaban una ratificación posterior por los congresos de los países. Por otro lado, los mecanismos de resolución de conflictos eran débiles e ineficientes. Se sostuvo que estas instituciones limitaron la integración profunda en el Mercosur.<sup>24</sup>

Otra limitación destacada fue la escasa participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional. Se consideraba que el Mercosur había sido resultado de la acción de los gobiernos y determinados actores del sector productivo, como los empresarios industriales, excluyendo al resto de la sociedad.

---

<sup>21</sup> Fernando Porta, “Cómo reinsertar el Mercosur en una agenda de desarrollo: problemas y políticas”, *Cuadernos del CENDES* (Universidad Central de Venezuela), vol. 23, núm. 63 (septiembre-diciembre de 2006), pp. 1-26, pp. 13-14.

<sup>22</sup> Jaguaribe, “Mercosul e a nova ordem mundial” [n. 13], p. 45.

<sup>23</sup> Janina Onuki, “Para onde caminha o Mercosul?”, *Revista Múltipla* (Faculdade Integradas da União Pioneira de Integração Social), año 4, núm. 6 (1999), pp. 99-109.

<sup>24</sup> Tullo Vigevani, Marcelo Passini Mariano y Ricardo Glöe Mendes, “Instituições e conflitos comerciais no Mercosul”, *São Paulo em Perspectiva* (Fundação SEADE), vol. 16, núm. 1 (2002), pp. 44-53; Félix Peña, *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*, Montevideo, Red Mercosur/Fundación Konrad Adenauer, 2003; Roberto Bouzas, *Mercosur: instituciones de gobierno regional, asimetrías e integración profunda*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2004.

En este contexto de crítica al Mercosur, expertos como Luiz Alberto Moniz Bandeira abogaron por fortalecer la dimensión política del proceso regional. Para Moniz Bandeira la mayor coordinación entre los países no debía limitarse a lo económico comercial, sino que debía incluir temas políticos. En la medida en que estuviesen más integrados, los países del Mercosur tendrían que superar la dimensión suramericana con su idiosincrasia nacional. Y en este contexto, también debían “liderar el proceso de toma de decisiones de sus políticas externamente y las relaciones bilaterales con terceros países”.<sup>25</sup>

*El denominado “nuevo Mercosur”  
de la era post-hegémónica*

ESTAS críticas coincidían en gran medida con las ideas políticas de los gobiernos de izquierda. El estancamiento que experimentó el proceso regional desde 1999 se consideró una consecuencia de haber aplicado un modelo que tenía un sesgo comercial excesivo, sin tomar en cuenta aspectos como la coordinación de la política económica o la integración productiva.

En la Cumbre de Asunción, celebrada en junio de 2003, se aprobó el “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006”. Este programa incluía cuatro ejes: *a)* político, social y cultural; *b)* unión aduanera; *c)* bases para el mercado común; y *d)* bases para la nueva integración.

Sin embargo, el inicio simbólico de la nueva etapa del Mercosur fue el Consenso de Buenos Aires, firmado por Kirchner y Lula en octubre de 2003. En el punto 15 del Consenso se evidencia un cambio de discurso en cuanto a la naturaleza de la integración regional:

Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus

---

<sup>25</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Política y relaciones internacionales en el Mercosur”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Universidad de Buenos Aires), año VI, núm. 11 (segundo semestre de 1996), pp. 103-121, p. 111.

instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.<sup>26</sup>

En el párrafo 16 del Consenso, se expresa la nueva visión de la integración, en la que ésta se convertía en un mecanismo para promover la autonomía y el desarrollo económico:

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.<sup>27</sup>

El Consenso de Buenos Aires fue una declaración bilateral de los jefes de Estado de Argentina y Brasil, no un acto formal del Mercosur. Sin embargo, debido al peso de los dos países en el bloque regional, las ideas del Consenso de Buenos Aires comenzaron a incorporarse a la agenda del bloque. A esto se sumaron las demandas paraguayas y uruguayas de crear mecanismos para resolver las asimetrías. Las nuevas demandas y narrativas ya habían sido incorporadas en la agenda regional en el Programa de Trabajo 2004-2006. Se trató de un programa ambicioso que amplió la agenda regional mediante la inclusión de cuestiones sociales y productivas e iniciativas de reforma institucional.

En cuanto a cuestiones productivas, en 2004 se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM, Decisión CMC núm. 45/04), que se proponía atenuar las asimetrías entre los miembros mediante una “coparticipación” en el uso de los fondos favorables a las menores economías del bloque (Paraguay y Uruguay), de manera que los países que aportaban mayores recursos al Fondo eran los que recibían menos dinero de éste. En el mismo año 2004 se firmó el Acuerdo para la Facilitación de Actividades

---

<sup>26</sup> Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, en DE: <<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos>>.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Empresariales en el Mercosur (Decisión CMC núm. 32/04), y el Régimen para la Integración de Procesos Productivos en varios Estados Parte del Mercosur con utilización de materiales no originarios (Decisión CMC núm. 03/05).<sup>28</sup>

En la Cumbre del Mercosur, realizada en Córdoba en 2006, se encomendó al Consejo del Mercado Común (CMC) que definiera un Plan Regional de Integración y Desarrollo Productivo. En 2008 se aprobó el Programa de Integración Productiva (PIP) y se creó el Grupo de Integración Productiva. El PIP busca articularse con el Programa de Foros de Competitividad de la Cadena Productiva del Mercosur, aprobado en 2002 por el Consejo del Mercado Común. En el marco del PIP, Brasil propuso en 2009 proyectos en los campos automotriz, de gas y petróleo (el Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del Mercosur y el Programa Mercosur de Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas). En 2010 Uruguay propuso un proyecto de energía eólica para construir una planta de turbinas con piezas regionales. Argentina presentó proyectos en los sectores aeronáutico, agroquímico y de fertilizantes.<sup>29</sup>

También en el campo productivo, el Fondo de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME) fue aprobado en 2008. En 2012 se creó el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del Mercosur, con el objetivo de ayudar a fortalecer y diversificar la estructura productiva del bloque, para aumentar la competitividad a través de grandes proyectos e iniciativas estructurales en sectores que se identificarán de común acuerdo entre los países miembros.<sup>30</sup>

En el ámbito social, aunque se reconoció que en la década de 1990 el Mercosur desarrolló programas educativos y laborales, éstos se basaban en la premisa de que se trataba de mecanismos para compensar los efectos del libre comercio. Las nuevas iniciativas

---

<sup>28</sup> Andrea Molinari, Jéscica Yamila de Angelis y Mariela Bembi, “Medición de la integración productiva en el Mercosur: un análisis desde la óptica del comercio intra-industrial y las cadenas de valor”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 52, núm. 207-208 (2012-2013), pp. 511-544, p. 515.

<sup>29</sup> Mercedes Botto y Andrea Molinari, “Un análisis sobre las políticas de integración productiva en el Mercosur”, *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración* (Universidad Católica del Uruguay), vol. xvii, núm. 77 (julio-diciembre de 2013), pp. 4-25, pp. 17-18.

<sup>30</sup> Leonardo Granato, “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”, *Caderno CRH* (Universidade Federal da Bahia), vol. 29, núm. 77 (mayo-agosto de 2016), pp. 381-394, p. 392.

no eran compensatorias, sino que se consideraban instrumentos centrales en el proceso de integración. En este sentido, se adoptaron normas sociales, se fomentaron algunas políticas redistributivas y se crearon organismos para la promoción y defensa de los derechos sociales.

En 2005 Uruguay presentó la propuesta Somos Mercosur, que bajo la presidencia pro t mpore de Argentina se convirtió en el Programa Regional Somos Mercosur. A partir de ese año comenzaron las Cumbres de la Sociedad Civil, que se celebraron en paralelo con las Cumbres de Jefes de Estado. También se aprobó el Fondo de Educación del Mercosur en 2005. Entre las normas en materia social que se aprobaron se encuentran las relativas a la movilidad de las personas. Aunque el Acuerdo de Residencia del Mercosur se firmó en 2002, su ratificación fue realizada por gobiernos de izquierda, así como su posterior aplicación. Este acuerdo permitió la libre movilidad de los ciudadanos del Mercosur en el bloque, sólo mediante el uso de su documento nacional de identidad. Argentina —a través del Programa Patria Grande— y Uruguay aprobaron legislaciones que, respetando el espíritu del Acuerdo de Residencia, facilitaron la migración de los ciudadanos del Mercosur en el territorio de los países firmantes. Desde 2010 se ha discutido la aprobación del estatuto de ciudadanía en el Mercosur.<sup>31</sup>

En 2011, se sancionó el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), un macroproyecto organizado en torno a nueve ejes y veintiséis directrices estratégicas. En el área de políticas redistributivas, el FOCEM financió programas como “Economía Fronteriza Social”, “Mercosur Roga” para apoyar mejoras de viviendas y el mantenimiento de escuelas y otros programas de cohesión social.<sup>32</sup> Desde 2003, para discutir nuevos temas se han fortalecido o creado varios espacios, como la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de la Mujer, que promueve la igualdad de género. En 2008, se creó el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH)

---

<sup>31</sup> Marcelo Mondelli, “Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano”, *Revista Mercosur de Políticas Sociales* (Instituto Social del Mercosur), vol. 2 (2018), pp. 34-59.

<sup>32</sup> Véase Óscar Eduardo Fernández Guillén, “El regionalismo post-hegemónico en el marco del ‘nuevo Mercosur’”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes), vol. 12, núm. 23 (enero-junio de 2017), pp. 245-286, pp. 267-276.

para implementar políticas en temas como la memoria, la verdad y la justicia sobre violaciones de derechos humanos, violencia y seguridad, o protección de la comunidad LGBTI. También se crearon nuevos espacios institucionales para promover formas alternativas de organización económica, como la agricultura familiar y las cooperativas.

En el ámbito político, el Tribunal de Revisión Permanente se estableció en 2004 y el Parlamento del Mercosur fue creado en 2005. Desde la de Córdoba de 2006, las Cumbres Sociales se celebraron como parte del Mercosur Social y Participativo. En 2011 se aprobó una reforma del Protocolo de Ushuaia que amplió los mecanismos para defender la democracia. Finalmente, el Mercosur se expandió al aceptar a Venezuela y Bolivia como miembros de pleno derecho, países gobernados por dos líderes radicalmente críticos del neoliberalismo y el regionalismo abierto (Hugo Chávez y Evo Morales).

Se observa, entonces, que se produjo un giro real en la agenda del Mercosur y a partir de ahí su designación como “nuevo Mercosur”. Esta denominación —utilizada por académicos en Argentina, Uruguay y Venezuela, en mucho menor medida en Brasil y muy poco en Paraguay—<sup>33</sup> es hoy día objeto de cuestionamiento. Sin embargo, en el ámbito político, tanto en la era del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el kirchnerismo en Argentina y el Frente Amplio en Uruguay, se destacó en reiteradas veces la necesidad de revisar el Mercosur, se criticó su sesgo neoliberal y se planteó promover un nuevo Mercosur. Sin duda, Hugo Chávez, quien estaba

---

<sup>33</sup> Varios académicos usaron la expresión “nuevo Mercosur”, como Mario Rapoport y Andrés Musacchio, “Hacia un nuevo Mercosur”, *Encrucijadas. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, núm. 24 (2003), p. 47; Eduardo Rivas, “A necessidade dun novo Mercosur”, *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais* (Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional), vol. 6, núm. 10 (enero-junio de 2005), pp. 111-117; Alberto E. Monsanto, *El nuevo Mercosur: fondos estructurales, sociedad civil y desarrollo jurídico-institucional*, Santa Fe, Argentina, Cátedra Andrés Bello, 2006; Hugo Daniel Ramos, “El ‘nuevo Mercosur’: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el periodo 2003-2013”, *Dimensões. Revista de História da Ufes* (Vitória, Brasil, Universidade Federal do Espírito Santo), núm. 35 (julio-diciembre de 2015), pp. 470-493; Fernando Porta, “Retos y desafíos para un nuevo Mercosur”, *Revista Argentina de Economía Internacional* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), núm. 1 (2013), pp. 84-88; Fernández Guillén, “El regionalismo post-hegemónico en el marco del ‘nuevo Mercosur’” [n. 32]. Otros expertos como Mario Rapoport, Andrés Musacchio, Alberto Sosa o José Briceño Ruiz también usan “nuevo Mercosur” para referirse a un periodo del bloque regional durante los gobiernos de izquierda.

en el proceso de incorporar a Venezuela como miembro pleno del Mercosur, fue quien más utilizó la expresión “nuevo Mercosur”. Esto se evidencia en el plan de Desarrollo Nacional 2007-2013 de su gobierno, en el cual se expresa como un objetivo estratégico en América Latina y el Caribe: “Participar en la construcción del nuevo Mercosur hacia la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, sobre la base de evaluación, revisión y reorientación de los contenidos de la integración”.<sup>34</sup>

Andrés Malamud argumenta que en realidad no ha habido un “nuevo Mercosur”, porque nunca se firmó un nuevo tratado para cambiar la estructura del bloque.<sup>35</sup> Desde un punto de vista jurídico-formal, es correcto lo que señala Malamud, pero la realidad es que el Mercosur de 2003-2015 fue, en muchos aspectos, muy diferente al de 1991-2002. Sin embargo, no lo eran del todo. Aunque nació como un bloque casi exclusivamente comercial, como se puede observar en las disposiciones del Tratado de Asunción, durante su década inicial de existencia logró desarrollar una fuerte dimensión laboral y educativa, es decir, ya existía un Mercosur social antes de 2003. Del mismo modo, hubo una dimensión política específica en la adopción del Protocolo de Ushuaia para la defensa de la democracia en 1998. Lo realmente innovador sobre el periodo post-hegemónico del Mercosur fue la adopción de una lógica que describieron como “post-liberal” en cuestiones económicas, con el fin de tratar de aplicar políticas alternativas al modelo de regionalismo abierto. Esto implicó, por un lado, rescatar la idea de transformación productiva de Raúl Prebisch, que se manifestó por ejemplo en el PIP y, por otro, apoyar formas de organización como la economía solidaria o la agricultura familiar. A esto se sumó la profundización de la agenda social y el mayor activismo político, en la medida en que se amplió la esfera de los actores involucrados en el proceso. La cuestión de las asimetrías, reivindicada por Paraguay y Uruguay, condujo a la creación del FOCEM. El tema comercial nunca fue abandonado, aunque ya no era lo central para los gobiernos de izquierda.

---

<sup>34</sup> República Bolivariana de Venezuela, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo 2007-2013*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2008, p. 94.

<sup>35</sup> Andrés Malamud, “Book review: regionalism with adjectives in Latin America”, *Latin American Policy* (PSO/ITESM), vol. 9, núm. 1 (2018), pp. 164-168, pp. 164-165.

Estas nuevas políticas evidencian la agenda interna e internacional de los gobiernos de izquierda. Las visiones neodesarrollistas de los gobiernos de Lula y Kirchner se replicaron en el ámbito regional en el PIP. De igual manera, las políticas sociales eran fundamentales para los gobiernos de izquierda, por lo que el intento de fortalecer esta dimensión en el bloque no es sorprendente. En la aplicación de dichas políticas, los socios del Mercosur buscaban demostrar que había un modelo alternativo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que había sido repudiado en Mar del Plata en 2005. Y la entrada de Venezuela y Bolivia mostraba el compromiso con una mayor autonomía frente a Estados Unidos.

*El estancamiento y la decadencia  
del Mercosur post-liberal*

SE puede afirmar que el inicio de las dificultades del Mercosur post-liberal está marcado por la crisis y posterior suspensión de Paraguay después del golpe de Estado contra el presidente Fernando Lugo en 2012. El fin del gobierno de Lugo terminó con el consenso ideológico que existió desde 2008 y el nuevo gobierno de Federico Franco no mostró signos de adoptar una posición pragmática similar a la que tuvo el gobierno de Nicanor Duarte. Este último, a pesar de no ser de un partido de izquierda, se sumó a las iniciativas impulsadas desde 2003 para relanzar el Mercosur. Por el contrario, hubo una aproximación con Estados Unidos y después de la suspensión en el bloque, incluso algunos sectores, como la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y la Unión Industrial del Paraguay (UIP) plantearon una posible salida del bloque. En particular, se cuestionó la limitación establecida en el Mercosur que impide la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio al margen de sus socios del bloque.<sup>36</sup>

El golpe de Estado en Paraguay se utilizó para formalizar el ingreso de Venezuela como miembro de pleno derecho. Aunque

---

<sup>36</sup> Julieta Heduvan y Mariano Eduardo Roark, “Paraguay y el Mercosur después de Lugo: crisis política y debate interno. Actores e intereses”, ponencia presentada en el VII Congreso de Relaciones Internacionales, I Congreso del COFEI y II Congreso de la FLAEI, organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, entre el 26 y el 28 de noviembre de 2014, en DE: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44791>>. Consultada el 10-ii-2020.

el Protocolo de Caracas se firmó en 2006, no había entrado en vigor debido a la negativa del Congreso paraguayo a aprobarlo. En la Cumbre de Mendoza de 2012, en la que Paraguay fue suspendido, Venezuela fue aceptada como nuevo miembro pleno. El gobierno paraguayo impugnó ante el Tribunal de Revisión Permanente del Mercosur las decisiones tomadas en Mendoza. Al final, el Tribunal no validó los requerimientos paraguayos, lo que supuso la ratificación de la entrada venezolana. Hasta 2016 fue ésta una herida abierta en el Mercosur.

A lo anterior se añadían argumentos de un supuesto abandono de la dimensión comercial del bloque y su aislamiento de acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales. En 2013, proyectos macrorregionales como el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) parecían ser la nueva forma de impulsar el comercio global. Se afirmaba que el Mercosur estaba quedándose al margen de estos procesos interregionales o transregionales y también se usaba como ejemplo el estancamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

En el ámbito interno del Mercosur, se hizo hincapié en que el libre comercio no avanzaba y que existían problemas internos del bloque que no habían sido resueltos, y que no fueron centrales en la nueva agenda regional, como las medidas unilaterales de Brasil y de Argentina. Lo cierto es que, si bien es verdad que el nivel de intercambio de los años noventa nunca se pudo retomar, el comercio intrarregional tuvo periodos de crecimiento.

Con la victoria de Mauricio Macri en Argentina y la llegada de Michel Temer al poder en Brasil, tras la destitución de Dilma Rousseff, concluye el ciclo post-hegemónico del Mercosur. El presidente argentino cuestionó la presencia de Venezuela en el bloque y destacó la necesidad de relanzar su dimensión comercial; en ese sentido planteó la flexibilización de las normas del Mercosur para convertirlo en una zona de libre comercio, de forma que se permitiera a los países negociar unilateralmente acuerdos con terceros. El gobierno de Temer también propuso flexibilizar el Mercosur, un proceso que era descrito por el canciller José Serra como una camisa de fuerza para Brasil. A esto se sumó el abandono de cualquier intento de ejercer el liderazgo regional no sólo en el Mercosur, sino

en América del Sur en general, rompiendo la estrategia que había iniciado Itamar Franco en 1994 al plantear el proyecto de crear un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA).

En ambos países se retomó el enfoque de la integración económica como un mecanismo para la inserción de los miembros en la economía internacional. En el caso de Argentina, se promovió un discurso de inserción económica y del fin del aislamiento político que, según el macrismo, habría sufrido el país en la era del kirchnerismo. En el caso de Brasil también se destacó la necesidad de ampliar la inserción internacional. Del mismo modo, hubo un retorno de iniciativas Norte-Sur, como el relanzamiento de las negociaciones sobre un acuerdo estratégico entre el Mercosur y la Unión Europea (que finalmente concluyeron en 2019), el interés de Macri en unirse al TPP o el deseo de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

La agenda de integración cambió. El comercio volvió a estar en el centro de la misma y lo social y productivo pasó a un segundo plano; pero no sólo eso, sino que en lugar de tratar de resolver los viejos problemas comerciales, se priorizó la agenda externa de firma de acuerdos de libre comercio. La terminación de las negociaciones con la Unión Europea y la convergencia con la Alianza del Pacífico fueron las prioridades iniciales, pero luego se añadieron las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y con Canadá, Singapur y Corea del Sur, así como a profundización de los acuerdos de preferencias comerciales con la India e Israel. Incluso se planteó retóricamente la revisión de la relación con China, aunque su importancia comercial para los países del bloque hizo que tal meta fuera abandonada prontamente. En la nueva agenda, el progreso institucional y la defensa de la democracia también se interrumpieron debido al rechazo de Paraguay al Protocolo de Ushuaia II y al retroceso en la elección directa de los miembros del Parlamento del Mercosur, que fue suspendida por el gobierno paraguayo. Y en cuanto al proceso de ampliación, se demoró la entrada de Bolivia como miembro de pleno derecho, mientras que Venezuela fue suspendida del bloque en 2017 debido a las violaciones a las normas democráticas.

El ascenso al poder de Jair Bolsonaro en Brasil y el de Alberto Fernández en Argentina estableció un escenario diferente a partir

de 2019. Aunque después del triunfo de Alberto Lacalle Pou en Uruguay la mayoría de los gobiernos liberales se mantuvo, la dinámica interna del grupo varió. Por un lado, debe destacarse el regreso del kirchnerismo al poder en Argentina, que ha cuestionado el excesivo énfasis en la agenda comercial externa y se ha opuesto a los intentos de un retorno radical del regionalismo abierto. Por ejemplo, ha rechazado la propuesta de Bolsonaro de una reforma comercial radical en el bloque, al proponer una reducción del arancel externo común promedio de 14% a 7%. Este tipo de reforma difícilmente será aceptada en Argentina. En cualquier caso, las ideas de un “nuevo Mercosur” con una fuerte agenda social y productiva pasaron a un segundo plano desde el año 2015. Incluso voceros del gobierno de Macri hablaron de un “nuevo Mercosur” para referirse a las reformas aperturistas que querían impulsar,<sup>37</sup> mientras trabajos recientes describen la etapa de firma de acuerdos de libre comercio como “un nuevo Mercosur”.<sup>38</sup> Esto demuestra el uso “elástico” del término *nuevo* al referirse al Mercosur.

### *Explicando el Mercosur post-liberal y sus contradicciones*

**EL** cambio de la agenda del Mercosur por parte de los gobiernos de izquierda fue simplemente un intento de aplicar en el bloque las reformas que estaban implementando en sus países. Y el Mercosur realmente cambió en varios aspectos. Es cierto que el bloque

<sup>37</sup> Así, por ejemplo, Federico Pinedo, presidente del senado argentino entre 2015 y 2019, y miembro del partido político Propuesta Republicana (PRO) y de la coalición Cambiemos, escribió un artículo en 2015. Para Pinedo se debía impulsar “un nuevo pacto, para que nuestras economías se desarrollen en conjunto; para integrarnos inteligentemente en las cadenas de valor globales de cada industria; para negociar juntos de verdad con los demás bloques regionales, empezando por la Alianza del Pacífico y China; para potenciar nuestros sistemas educativos; para abrir embajadas comunes en terceras naciones o en centros de desarrollo tecnológico y del conocimiento; para financiar pisos dignos de inclusión social; para construir protocolos comunes de infraestructura, finanzas, comercio, inversiones y ambiente”; éste era su “nuevo Mercosur”, véase Federico Pinedo, “Hacia un nuevo Mercosur”, *La Nación* (Buenos Aires), 31-vii-2015, en DE: <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/hacia-un-nuevo-mercosur-nid1814925/>>.

<sup>38</sup> Ejemplo de esto es un artículo de Ignacio Bartesaghi en el cual analiza las propuestas de gobierno de Jair Bolsonaro para relanzar el bloque comercial según criterios distintos a los sustentados por los gobiernos de izquierda; véase Ignacio Bartesaghi, “Algunos pasos hacia un nuevo Mercosur”, *El Observador* (Montevideo), 26-iv-2019, en DE: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/algunos-pasos-hacia-un-nuevo-mercosur-2019425211137>>.

nunca dejó de ser un espacio comercial, aunque las agendas social y productiva parecían ser más relevantes para algunos países. Sin embargo, los esfuerzos para relanzar al Mercosur tuvieron una serie de limitaciones, tanto en su diseño como en su ejecución.

La primera limitación fue intentar establecer una serie de nuevos objetivos en materia social y productiva sin haber resuelto temas pendientes de la agenda comercial. Por ello, Paulo Roberto de Almeida señaló en 2006 que el bloque estaba haciendo “una fuga hacia adelante”, debido a la creciente promoción de una serie de iniciativas para compensar otras metas que aún no había cumplido. Almeida criticaba la creación de nuevos mecanismos redistribuidores e iniciativas sectoriales en el campo político, social y cultural desconectados entre sí.<sup>39</sup>

La realidad es que en materia comercial el bloque aún no ha logrado establecer en su totalidad la zona de libre comercio y la unión aduanera sigue siendo imperfecta después de casi tres décadas. En vez de observarse una tendencia para completar el arancel externo común, lo que se produjo en este periodo fue un incremento de las excepciones a éste, lo que se evidencia en el número de decisiones tomadas al respecto por la Comisión de Comercio del Mercosur que, por ejemplo, en 2009 dedicó casi 80% de su labor “a abordar casos de excepciones al arancel externo común”.<sup>40</sup>

Apenas en el año 2010 se aprobó el Código Aduanero del Mercosur. Éste fue un logro importante, pues desde su establecimiento en 1994 el arancel externo común tuvo cuantiosas excepciones; no se pudo coordinar mecanismos de redistribución de la renta aduanera ni evitar el doble cobro del arancel.<sup>41</sup> Sin embargo, a pesar de que el Código Aduanero fue aprobado en 2010, su ratificación por todos los gobiernos del Mercosur no ocurrió en la era post-hegemónica sino en septiembre de 2018, cuando fue ratificado por el Congreso de Brasil. Por otra parte, la coordinación de las políticas económicas, una de las mayores debilidades del Mercosur, es un área en la

---

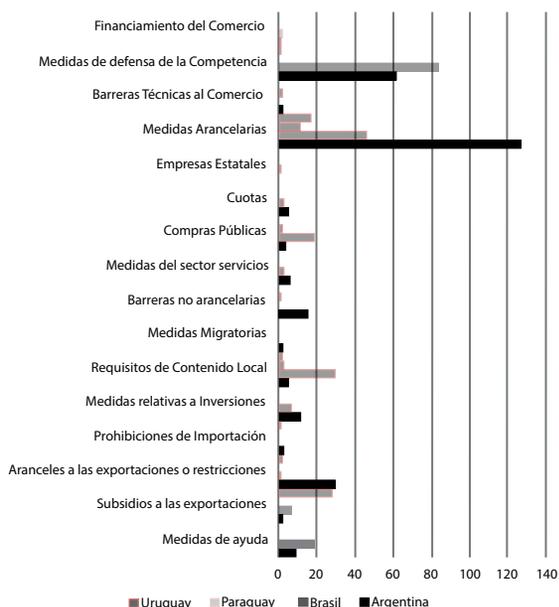
<sup>39</sup> Paulo Roberto de Almeida, “Sete teses impertinentes sobre o Mercosul, e sete propostas pertinentes para superar suas dificuldades atuais”, 3-XI-2013, en DE: <<https://diplomattizando.blogspot.com/2013/11/sete-teses-impertinentes-sobre-o.html>>.

<sup>40</sup> Julieta Zelicovich, “El Mercosur a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial”, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* (Universidad Católica Boliviana “San Pablo”/Academia Boliviana de Ciencias Económicas), núm. 24 (2015), pp. 97-120, p. 106.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 101.

cual se han tenido pocos avances. Julieta Zelicovich ha demostrado la forma en que medidas no arancelarias —por ejemplo licencias no automáticas de importación y otras equivalentes— y medidas de defensa de la competencia —tales como salvaguardias, derechos antidumping y medidas compensatorias—, han sido utilizadas de forma unilateral por los países del Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, lo que ha debilitado la zona de libre comercio. En el gráfico incluido se muestran las restricciones existentes para el funcionamiento de la zona de libre comercio en el año 2014, luego de más de una década de iniciado el periodo post-hegemónico del Mercosur. Como señala Zelicovich: “La implementación de estas medidas refleja un privilegio por los mercados domésticos, que ha derivado en distintas quejas, confrontaciones y reclamos entre los países del bloque”.<sup>42</sup>

### Restricciones al funcionamiento del libre comercio en el Mercosur al año 2014



Fuente: Julieta Zelicovich, “El Mercosur a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial”, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* (Universidad Católica Boliviana “San Pablo”/Academia Boliviana de Ciencias Económicas), núm. 24 (2015), p. 104.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 104.

La revisión del modelo de integración para ir más allá de la liberalización del comercio e incluir objetivos productivos y sociales exige un compromiso político regional. A pesar de la coincidencia entre los presidentes de izquierda, existieron graves fracturas en el bloque que afectaron la legitimidad de los cambios que se buscaba promover y que evidenciaban la existencia de una brecha entre el discurso unitario y las acciones para su consecución. Un ejemplo de ello fue “la rebelión de los socios más pequeños”, es decir Paraguay y Uruguay, dos países que consideraban que el bloque era cada vez más asimétrico, y los mayores beneficios eran obtenidos por Brasil y Argentina. Esto condujo, por ejemplo, a que los dos países intentasen negociar de forma individual acuerdos de libre comercio con terceros, en el caso de Paraguay con Taiwán y en el de Uruguay con Estados Unidos, para lo cual incluso solicitaron un *waiver* al Mercosur, que fue rechazado por las instancias del bloque. A pesar de esta negativa, Uruguay suscribió en 2006 un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con Estados Unidos, conocido como TIFA. Incluso, intentó ir más allá y firmar un tratado de libre comercio en el cual no se avanzó debido a las presiones de Brasil. El conflicto entre Argentina y Uruguay debido a la instalación de una fábrica productora de papel cerca de la población uruguaya de Fray Bentos y la argentina de Gualeguaychú también tuvo fuerte repercusión regional. La denominada crisis de las papeleas generó un conflicto entre dos socios del Mercosur, cuyos mecanismos no fueron usados para su resolución. Deisy Ventura llegó a señalar la irrelevancia del Mercosur “en el conflicto político más importante producido entre los socios desde el surgimiento del bloque”.<sup>43</sup> Una tercera fractura se produjo con la aceptación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, pues diversos sectores económicos y políticos cuestionaban la presencia de Hugo Chávez, cuyo discurso anticapitalista y antiestadounidense podía afectar la imagen del bloque y las relaciones con socios externos como la Unión Europea.

En cuanto al Mercosur productivo, aunque no puede negarse que es necesario el fortalecimiento de esta dimensión de la inte-

---

<sup>43</sup> Deisy Ventura, “O caso das papeleiras e o ‘papelão’ do Mercosul”, *Pontes Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável* (São Paulo), vol. 2, núm. 2 (marzo-abril de 2006), pp. 16-18, p. 18.

gración, sus resultados hasta ahora han sido limitados, como se expresa en los muy pocos proyectos desarrollados en el marco del PIP. El avance en la dimensión de la integración en el ámbito social sufrió una limitación similar: se trató de un proyecto que pretendía alcanzar metas como la eliminación del analfabetismo o la lucha contra la pobreza. Aunque la integración regional puede ayudar a resolver estos problemas, son asuntos que requieren primariamente el tratamiento por parte de los gobiernos nacionales. En otro trabajo se ha argumentado que uno de los problemas de estos programas fue su excesivo voluntarismo.<sup>44</sup> No se puede desconocer que los gobiernos de izquierda tenían la voluntad y el deseo de crear un Mercosur que retomase el tema del desarrollo a través de la integración productiva. Tampoco se puede desconocer el deseo de usar el bloque para contribuir en la solución de los problemas de pobreza y desigualdad en la región. Voluntad, deseo de resolver esos problemas, ciertamente existía. No obstante, el voluntarismo no es suficiente si no es acompañado por un mínimo de realismo. Tanto el PIP como el PEAS fueron programas cuya realización requiere niveles de coordinación política, instituciones y recursos que no tiene el Mercosur. En el trabajo previo antes citado señalamos que estas dos iniciativas tuvieron un importante valor simbólico en la etapa que estaba viviendo el bloque, pero el simbolismo no es suficiente. Dichos programas han sido aprobados para resolver problemas específicos y por lo tanto deben mostrar resultados concretos.<sup>45</sup> Y tanto el PEAS como el PIP tienen pocos resultados concretos que mostrar.

En el caso del PIP y la aplicación de políticas comunes de desarrollo, se requiere una estrategia compartida tanto por los Estados como por los agentes del sector productivo, lo que implica una fuerte voluntad política. La integración productiva supone tratar problemas complejos, como el empleo, las asimetrías entre los sectores productivos y entre los países y la formación de cadenas productivas de valor. Éstos son temas que se vinculan con un adecuado funcionamiento del régimen de libre comercio. Las asimetrías no se resuelven sólo con el FOCEM, el cual, a pesar de

---

<sup>44</sup> José Briceño Ruiz, "Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul", *Século XXI. Revista de Relações Internacionais* (Rio Grande do Sul, ESPM), vol. 4, núm. 2 (julio-diciembre de 2013), pp. 13-34.

<sup>45</sup> *Ibid.*

ser un paso en la dirección correcta, tiene recursos limitados. Los recursos iniciales del FOCEM alcanzaban apenas los 100 millones de dólares anuales que, como señala Mercedes Botto, se destinaron más a proyectos nacionales para el desarrollo que a promover la integración productiva regional.<sup>46</sup> Además, superar las asimetrías supone acciones políticas como, por ejemplo, eliminar las políticas unilaterales (o bilaterales) de Argentina y Brasil en materia de acceso a mercados y que sean remplazadas por políticas regionales.

La creación de cadenas de valor regional requiere la participación del sector empresarial, y la formación de alianzas entre los agentes económicos, los Estados y las instituciones regionales. Y ésta fue justamente una de las limitaciones del PIP, en cuya aplicación no estuvieron realmente involucrados los agentes del sector productivo, mientras algunos Estados miembros tampoco mostraron interés real en avanzar en lo propuesto en su agenda. Varios expertos señalan que Brasil se resistió a asumir su liderazgo regional en el ámbito de la integración productiva y permitió de alguna manera “una brecha creciente entre los países miembros no sólo en términos de recursos materiales sino de capacidad política y técnica”.<sup>47</sup> Se le critica que en vez de priorizar la integración en el Mercosur, optó por fortalecer a la Unasur como un espacio para ampliar su proyección regional y hemisférica.<sup>48</sup>

La creación de cadenas de valor regional también implica un real funcionamiento del mercado común, en particular una zona de libre comercio que funcione de forma plena. Como ya se señaló, en este aspecto el Mercosur avanzó poco en la era post-hegemónica, pues las debilidades de la zona de libre comercio, el creciente unilateralismo o bilateralismo argentino-brasileño y las cada vez mayores excepciones al arancel externo común limitaron el logro de la meta de perfeccionar una unión aduanera.

En el caso del PEAS, se plantean metas como la erradicación del hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; universalizar la salud pública, la educación y erradicar el analfa-

---

<sup>46</sup> Mercedes Isabel Botto, “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”, *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos* (Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales), núm. 5, vol. 2 (julio-diciembre de 2017), pp. 155-176, p. 164.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

betismo; garantizar el acceso a un trabajo digno y los derechos de seguridad social; para sólo mencionar algunos de los ejes incluidos. Alcanzar estas metas implica políticas públicas regionales y una importante erogación de recursos. La primera pregunta que surge de inmediato es ¿cuál es la fuente de estos recursos? El Mercosur no tiene impuestos comunitarios para costear los programas que se requieren para alcanzar esas metas, y en tal caso correspondería a los Estados la responsabilidad de financiar esos ejes planteados en el PEAS. Finalmente, se cuestiona si más allá de las Cumbres sociales, los actores de la sociedad civil fueron realmente parte de las negociaciones para establecer los proyectos de políticas sociales regionales.

Todas estas limitaciones y el debilitamiento de los gobiernos de izquierda desde 2012 han creado condiciones para la crítica al Mercosur post-hegemónico y su remplazo por un Mercosur de nuevo centrado en el comercio. Los gobiernos de Macri y Temer, aunque no desmantelaron la agenda social y productiva, simplemente la pusieron al margen, y el libre comercio se convierte de nuevo en el centro de la integración mercosuriana. A pesar de la llegada de Fernández a la presidencia argentina, el eje formado por Bolsonaro, Lacalle Pou y Mario Abdo Benítez no expresa un mayor interés en dar prioridad a lo social y productivo y sí a la firma de tratados de libre comercio con socios extrarregionales, que desde su punto de vista es el mecanismo para relanzar el bloque regional.

### *Conclusiones*

LA llegada al poder de gobiernos de izquierda coincidió con una crítica creciente al modelo del Mercosur que se había adoptado en el Tratado de Asunción, cuyo centro era el libre comercio. Tanto en círculos académicos como políticos se coincidía en la necesidad de ampliar la agenda del Mercosur para fortalecer su dimensión social, ampliar su actuación política e incluir mecanismos de integración productiva. No se puede negar que los gobiernos denominados progresistas avanzaron en la aprobación de una nueva agenda para introducir esas nuevas áreas en el Mercosur; el PIP y el PEAS son sus dos mayores expresiones. También se destacaba el deseo de fortalecer la dimensión política al actuar de forma

conjunta para enfrentar al ALCA o aceptar como miembros plenos a países críticos de Estados Unidos, como Bolivia y Venezuela, lo que eran señales de promover una mayor autonomía regional. Esto llevó a acuñar la expresión “nuevo Mercosur” para referirse a esos cambios.

Las transformaciones a las que hemos hecho mención se impulsaron en un contexto de gran optimismo regional debido a las reformas políticas que los nuevos gobiernos estaban implementando en sus países, a un contexto global favorable originado por los altos precios de las *commodities* y a una aquiescencia o al menos relativo desinterés de Estados Unidos en la región a causa de su lucha contra el terrorismo en el Medio Oriente y Asia Central. Así, los líderes de izquierda querían aplicar en el ámbito regional las reformas que estaban llevando a cabo a nivel doméstico. Existía pues una voluntad política para transformar el Mercosur.

Sin embargo, el voluntarismo no es suficiente. A pesar de la coincidencia ideológica, se presentaron conflictos entre los países. Los actores del sector productivo no se identificaron con las ideas de un nuevo Mercosur en el cual el tema comercial parecía estar en un segundo plano. A pesar de las Cumbres Sociales, las ONG y los movimientos sociales dichas ideas tampoco fueron determinantes en la nueva agenda social. Por otra parte, la adopción de macroprogramas como el PEAS o el PIP, fue una estrategia maximalista, irrealista en cuanto a su posible realización, y en la que los programas fueron utilizados para presentar la nueva agenda regional como simple retórica. Quizás los resultados habrían sido diferentes si se hubiera planteado una agenda más limitada sobre ciertos temas específicos respecto de los cuales hubiese consenso regional y viabilidad para avanzar en concreto. Por ejemplo, en la década de los noventa se progresó en temas laborales y educativos, incluso en el contexto de una hegemonía del enfoque comercialista. A estas dimensiones pudieron añadirse otras, como la salud o la protección del medio ambiente, por ejemplo, en vez de plantearse metas que el Mercosur no puede alcanzar como la erradicación de la pobreza y el hambre. Estas limitaciones de la estrategia, el poco avance de los macroproyectos y los escasos progresos en la resolución de las disputas comerciales fueron argumentos utilizados por los sectores que se oponen a una integración más allá

de lo comercial para atacar el Mercosur post-liberal. Una vez que retomaron el poder, encontraron las condiciones para su reemplazo por un nuevo Mercosur comercialista.

A pesar de sus limitaciones, el proyecto de un Mercosur más allá del libre comercio sigue siendo válido, aunque la experiencia entre 2003 y 2015 deja al menos dos aprendizajes. El primero es que debe superarse la falsa dicotomía entre integración comercial e integración social y productiva. Al parecer ni la izquierda ni la derecha de los países del Mercosur han entendido que promover una dimensión no implica debilitar la otra. El segundo es entender que el avance exitoso de proyectos en las áreas productiva y social requiere gradualidad y un amplio consenso de los actores económicos y de la sociedad civil, sin cuyo apoyo difícilmente se puede avanzar.

#### RESUMEN

Este trabajo analiza el Mercosur en el periodo del regionalismo post-hegemónico, que comienza en 2003 debido a los cambios políticos en Argentina y Brasil, y termina en 2016 con el *impeachment* de Dilma Rousseff. Se examinan las causas del surgimiento del llamado “nuevo Mercosur”, sus principales propuestas políticas y su evolución. Se analizan también las causas de la crisis del “nuevo Mercosur” y las lecciones aprendidas del periodo post-hegemónico del bloque.

*Palabras clave:* Mercosur, regionalismo post-hegemónico, integración regional, posliberalismo.

#### ABSTRACT

This paper evaluates the evolution of Mercosur in the post-hegemonic regionalist phase, beginning in 2003 as a result of political changes in Argentina and Brazil, and ending in 2016 with Dilma Rousseff’s impeachment. The article reviews the causes behind the emergence of the so-called “new Mercosur”, its main policy proposals and evolution. In addition, the author exposes the causes of its crisis and the lessons learned during the bloc’s post-hegemonic stage.

*Key words:* Mercosur, post-hegemonic regionalism, regional integration, post-Liberalism.