



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: El Mercosur como estrategia de inserción internacional: un balance en su 30° aniversario.

Autor: Busso, Anabella y Zelicovich, Julieta

Forma sugerida de citar: Busso, A. y Zelicovich, J. (2021). El Mercosur como estrategia de inserción internacional: un balance en su 30° aniversario. *Cuadernos Americanos*, 2(176), 43-68.

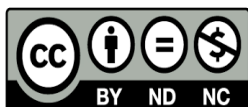
Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año XXXV, núm. 176, (abril-junio de 2021).

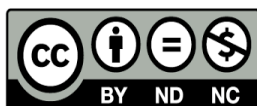
Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND4.0Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe  
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,  
Ciudad de México.  
<https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: [betan@unam.mx](mailto:betan@unam.mx)

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ **Sin derivados:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

# El Mercosur como estrategia de inserción internacional: un balance en su 30° aniversario

Por *Anabella BUSO\**  
y *Julieta ZELICOVICH\*\**

**L**A CREACIÓN DEL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) constituyó una nueva etapa en las relaciones económicas y comerciales entre los países que lo integran, e implicó un cambio en sus dinámicas de inserción internacional. Desde el momento de la creación del bloque, las cancillerías debieron internalizar esta nueva realidad y cambiar las trayectorias previas de vinculación con el mundo. En el Tratado de Asunción (1991) los signatarios manifestaron la “importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países” y se propusieron alcanzar “la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”.<sup>1</sup>

Claro está que la relevancia del bloque en el cumplimiento de esas máximas no ha sido la misma para todos los países, ni su evolución ha sido homogénea en estas tres décadas. En consonancia, el objetivo de este artículo es analizar las relaciones externas del Mercosur desde la perspectiva de sus miembros. ¿Qué lugar ocupó el Mercosur en la estrategia de inserción internacional de los países? ¿De qué manera el Mercosur pudo convertirse en un instrumento para la proyección internacional de sus miembros?

---

\* Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina; e-mail: <anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar>.

\*\* Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina; e-mail: <julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar>.

<sup>1</sup> Véase el *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, mejor conocido como el Tratado de Asunción, p. 1, en DE: <<http://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado-de-Asunción.pdf>>.

La estrategia de inserción internacional expresa “la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica”.<sup>2</sup> Como analizamos en trabajos previos, esta estrategia de inserción internacional guarda especial relación con el modelo de desarrollo,<sup>3</sup> así como con un conjunto de definiciones de ideas y visiones relativas a la articulación entre lo internacional y lo nacional.<sup>4</sup> Nos proponemos indagar sobre el lugar que los países han asignado al bloque en su estrategia de inserción, a partir de sus modelos de desarrollo y de las cosmovisiones de sus élites.

Por otra parte, nos interesa avanzar en la manera en que el Mercosur logró dar lugar a esas estrategias de inserción. Para ello consideraremos la propia capacidad del proceso de integración de ser un actor internacional. Esta capacidad guarda relación tanto con sus atributos materiales y jurídicos<sup>5</sup> como con su reconocimiento externo como actor,<sup>6</sup> conforme ello se refleja en el diseño institucional, la convergencia política o de intereses y el contexto externo.<sup>7</sup> Analizaremos cómo en estas tres décadas dichos elementos fueron variando en el desarrollo de las relaciones externas del Mercosur.

En coincidencia con Juliana Peixoto y Daniela Perrota, creemos que dentro de los estudios de integración regional el Mercosur

---

<sup>2</sup> María Elena Lorenzini, *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina: las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Homo sapiens, 2011, p. 43.

<sup>3</sup> Esteban Actis, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich, “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación”, en Anabella Busso, coord., *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR, 2016, tomo I, pp. 15-30.

<sup>4</sup> Anabella Busso, “Notas sobre la estrategia de inserción internacional”, en *ibid.*, pp. 31-48.

<sup>5</sup> Eugénia da Conceição-Heldt y Sophie Meunier, “Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance”, *Journal of European Public Policy* (Londres, Routledge), vol. 21, núm. 7 (2014), pp. 961-979.

<sup>6</sup> Frank Mattheis y Uwe Wunderlich, “Regional actorness and interregional relations: ASEAN, the EU and Mercosur”, *Journal of European Integration* (Saskatoon, Canadá, University of Saskatchewan), vol. 39, núm. 6 (2017), pp. 723-738.

<sup>7</sup> Julieta Zelicovich, “La agenda externa del Mercosur”, ponencia presentada en el simposio “La integración regional en América Latina en su coyuntura y sus encrucijadas”, realizado en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, los días 3 y 4 de octubre de 2018.

debe considerarse como un híbrido: un punto intermedio entre el regionalismo abierto y el regionalismo profundo producido por una evolución ideológica y política en varias “camadas de integración”.<sup>8</sup> Asimismo debe notarse que el proceso de integración y su impulso han estado signados por los llamados “factores de oferta”, basados en el liderazgo estatal, antes que por los “factores de demanda” (aquéllos impulsados por los actores transnacionales producto de la interdependencia, usualmente económica).<sup>9</sup> Los “factores inerciales”, relativos a las dinámicas y capacidades de las instituciones que congelan condiciones previas de demanda u oferta, han tenido un desempeño variado. Si bien el nivel de consolidación institucional del bloque es débil, de acuerdo con Laura Gómez Mera dichos factores también han sido parte de la explicación de su supervivencia.<sup>10</sup> Producto de ello, en el juego entre lo formal y lo político, los tiempos del Mercosur terminan dados por dos niveles no siempre alineados: por un lado la lógica interpresidencialista, donde la cadencia está marcada por el cambio entre las presidencias pro t mpore; y por otro, ese conjunto de órganos y cuerpos subsidiarios a nivel técnico y de sociedad civil que mantienen una agenda activa. Finalmente, los “factores externos o sistémicos” han sido sealados como elementos disruptivos de la integración del Mercosur, generadores de fuerzas centrífugas, antes que como elementos de convergencia.<sup>11</sup>

En ese marco, las conjeturas de este trabajo son que, en materia de su dimensión externa, el Mercosur se ha convertido en un elemento constitutivo de las estrategias de inserción internacional de los países del bloque, pero que su intensidad y efectividad ha

---

<sup>8</sup> Juliana Peixoto Batista y Daniela Perrotta, “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”, *Desafíos* (Rosario, UNR), vol. 30, núm. 1 (enero-junio de 2018), pp. 91-134.

<sup>9</sup> Estos argumentos son desarrollados por Roberto Bouzas, “El Mercosur diez años después:  proceso de aprendizaje o *d ja vu*?”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 41, núm. 162 (julio-septiembre de 2001), pp. 179-200; y por Andrés Malamud, “La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización”, en Grace Jaramillo, ed., *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*, Quito, Flacso Ecuador, 2008, pp. 115-136.

<sup>10</sup> Laura Gómez Mera, “Explaining Mercosur’s survival: strategic sources of Argentine-Brazilian convergence”, *Journal of Latin American Studies* (Cambridge University Press), vol. 37, núm. 1 (febrero de 2005), pp. 109-140.

<sup>11</sup> Mercedes 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, IAEN), vol. 2, núm. 5 (2017), pp. 155-176.

oscilado en razón de una mayor o menor identidad compartida. En última instancia se aprecia que la capacidad del bloque es condicionada por la pendularidad de las políticas nacionales de los países miembros.

El presente trabajo sigue un recorte longitudinal en el que se distinguen tres periodos: el primero desde el momento fundacional del bloque hasta la crisis del periodo 1998-2002; el segundo durante los años de los gobiernos de izquierda, entre 2003 y 2015; y el tercero a lo largo de la recomposición regional tras el cambio en la ideología predominante en las presidencias de los países miembros (2015 en adelante), en el que se incluye el momento del trigésimo aniversario en el marco de mayor diversidad interna y de variables externas restrictivas. El artículo se basa en la discusión de bibliografía especializada, así como en el análisis de documentos y discursos. A lo largo de sus tres décadas de existencia, la dimensión externa de la integración regional no ha pasado inadvertida en la literatura específica del Mercosur. Sin embargo, no existe una obra que sistematice la interrelación de estas variables con una perspectiva de largo plazo. En tal sentido, nuestro trabajo dialoga con los estudios previos y pretende contribuir a una reflexión crítica sobre el devenir del proceso de integración regional.

*Primera etapa: del momento fundacional  
a la crisis del cambio de siglo*

**EL** marco previo a la firma del Tratado de Asunción estuvo permeado por cambios en las percepciones de los gobiernos de Argentina y Brasil, a lo que se sumaron modificaciones en el régimen político y mudanzas a nivel internacional. Los últimos gobiernos militares, que habían consolidado la idea del vecino como potencial enemigo, comenzaron a modificar esta postura para atender los problemas de integración física.<sup>12</sup>

Posteriormente, con la llegada de la democracia se produjo un cambio más profundo. Raúl Alfonsín y José Sarney entendieron la importancia de incrementar la cooperación entre ambos países para fortalecer sus economías, desandar definitivamente las hi-

---

<sup>12</sup> Carlos Escudé y Andrés Cisneros, dirs., *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, CEPE/CARI, 2000.

pótesis de conflicto entre ambas naciones y atender un escenario internacional poco propicio para América Latina. Por entonces los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher fomentaron un orden internacional basado en la articulación de neoconservadurismo y neoliberalismo en el que las economías de América Latina se situaban como plataformas exportadoras de productos primarios y debían renegociar sus deudas a través de las pautas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Consecuentemente, la inserción internacional y la continuidad democrática de ambas naciones estuvo condicionada por la deuda externa, la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la desactivación del multilateralismo regional impulsado desde Washington que no permitió que la Organización de los Estados Americanos (OEA) abordara los temas regionales más graves.

Hacia finales de la década los cambios se aceleraron: la caída del Muro de Berlín, la propuesta de un programa de integración continental por parte de la nueva administración en Estados Unidos y la llegada de la segunda ola de gobiernos democráticos son datos útiles para comprender por qué surgió la idea de superar la integración bilateral y avanzar hacia una integración regional, la cual se consolidó con los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Mello. En este marco, el proceso de integración continuó y se profundizó pero las perspectivas de una inserción internacional autónoma, latinoamericana y de perfil desarrollista se vieron limitadas y/o abandonadas.

El Mercosur canalizó la dinámica pro integración iniciada por Argentina y Brasil que, a través del Tratado de Asunción, sumó a Paraguay y a Uruguay. Los presidentes signatarios de Argentina, Brasil y Uruguay representaban la segunda ola de los gobiernos de la redemocratización, a diferencia de Andrés Rodríguez (Paraguay), quien había llegado al poder en febrero de 1989 después de derrocar mediante un golpe de Estado a la dictadura de Alfredo Stroessner. A pesar de esta diferencia, la idea era que después de haber logrado el tránsito hacia la democracia los nuevos gobiernos tenían la misión de adaptar la economía a las pautas neoliberales para ajustarse a la lógica de los noventa, caracterizados por el predominio de un pensamiento único, especialmente en Occidente, que entendió a la globalización como un hecho inevitable que condicionaba la

inserción internacional. Así, los cuatro países siguieron el mismo camino, aunque con variaciones en la intensidad.

En consonancia con estas condicionalidades, la integración se basó en los principios del regionalismo abierto y se constituyó en un instrumento para la inserción en una economía transnacionalizada. Este escenario explica el modelo de desarrollo, la estrategia de inserción internacional y las políticas exteriores adoptadas por los socios en esos años, así como su alta homogeneidad.

En Argentina los ejes de la inserción de las presidencias menemistas y de los dos años de la administración de Fernando de la Rúa fueron ideológicamente liberales y prioritariamente atlánticos, lo que privilegió los vínculos con Estados Unidos y Europa. La política exterior se construyó en torno al alineamiento con Washington, aunque se preservó un vínculo fluido con Brasil, considerada una potencia regional, a los efectos de mantener cierto equilibrio.<sup>13</sup>

En el caso de Brasil, durante la gestión de Fernando Collor de Mello (1990-1992), la estrategia de inserción internacional fue similar a la de Argentina, esto es de perfil liberal y atlantista. Posteriormente, Itamar Franco, con inclinación nacionalista, moderó el discurso y la práctica liberalizante, al mismo tiempo que trató de contener la inflación y estabilizar la moneda mediante el Plan Real. Finalmente, la política exterior de Fernando Henrique Cardoso mostró algunos componentes de autonomía, pero no rompió con la propuesta de inserción liberal/atlantista iniciada por Collor de Mello ligada a la reducción del tamaño del Estado. De acuerdo con Luiz Alberto Moniz Bandeira,<sup>14</sup> Cardoso adoptó políticas

---

<sup>13</sup> Este esquema de tres vértices contribuyó al acoplamiento con Washington y a que Estados Unidos se constituya en el “vértice núcleo” dentro del esquema de vinculaciones internacionales del país, mientras que a Brasil se le asignó la función de “vértice auxiliar”. Dicho esquema también influyó para que se continuara la defensa del Mercosur, especialmente, cuando sus intereses entraron en contradicción con la propuesta del ALCA y se reflejaron en posturas a favor de uno u otro proceso al interior de la Cancillería, véase Anabella Busso, Esteban Actis y Rocío Novello, “La geometría de la política exterior argentina (1989-2015), fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”, en Anabella Busso, coord., *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Rosario, UNR, 2017, tomo II, pp. 11-51.

<sup>14</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Política exterior de Brasil: de Fernando Henrique Cardoso a Lula”, *La Onda Digital. Revista Electrónica de Reflexión y Análisis* (Montevideo), núm. 201 (agosto-septiembre de 2004), en DE: <<https://www.laondadigital.uy/LaOnda2/201-300/201/B3.htm>>.



económicas neoliberales, como consecuencia de la renegociación de la deuda externa y de las condiciones establecidas por el FMI y el Banco Mundial, que aumentaron enormemente la vulnerabilidad externa de Brasil. No obstante, reconoce que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tal como la había diseñado Washington, mantuvo su condición de tema sensible dadas las divergencias entre Brasil y Estados Unidos en algunos objetivos económicos, políticos y estratégicos. Por ello entendemos que Brasil mantuvo durante esos años dos posturas importantes en el contexto del Mercosur: defendió un nivel de arancel externo común alto y presentó la alternativa de *building blocks* ante la de *one for all* propuesta por Washington para llegar a la construcción del ALCA.

Uruguay y Paraguay desde un inicio se percibieron y actuaron como las economías menores del proceso de integración. El vínculo que unía a estos dos países debido al destino que les deparaba el devenir político y económico gestionado desde Brasilia y Buenos Aires les hizo comprender que, por cuestiones pragmáticas, no podían negarse al proceso de integración que habían iniciado sus vecinos.

En el caso de Uruguay, varios autores sostienen que la estrategia de inserción internacional inmediata al periodo autoritario (primer gobierno de Julio María Sanguinetti) se caracterizó por vincular el desarrollo económico, la democracia y la cooperación e integración regional especialmente vía la convergencia con otros gobiernos latinoamericanos.<sup>15</sup> La decisión de Uruguay de incorporarse al proceso de integración se produjo bajo el gobierno de Luis Lacalle Pou, constituyéndose en el proyecto de política exterior más relevante de su gestión. Como afirma Lincoln Bizzozero,<sup>16</sup> el Uruguay de Lacalle estaba deseoso de ser parte de los nuevos regionalismos que caracterizaron los noventa. Lacalle modificó la proyección

---

<sup>15</sup> Lilia Ferro Clérico, “La participación de Uruguay en los mecanismos de concertación política latinoamericanos”, *Perspectiva Internacional Paraguaya* (Asunción, CPES), año II, núm. 3 (enero-junio de 1990), pp. 219-251; también Carlos Andrés Luján, *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*, Montevideo, Universidad de la República, 1994 (Serie *Documento de trabajo*, núm. 10); y Lincoln Bizzozero, *Política exterior y actores en el ingreso de Uruguay al proceso de integración subregional*, 1992, inédito.

<sup>16</sup> Lincoln Bizzozero, *La política exterior en los nuevos regionalismos: el Uruguay de los noventa*, Montevideo, Universidad de la República, 1998 (Serie *Documento de trabajo*, núm. 36).

globalista implementada por su antecesor, e instauró una política exterior continentalista, de surcos definidos, que se ha reflejado en otros temas internacionales. Esos surcos fueron, el regional con Mercosur como ámbito de referencia; el continental-interamericano que priorizó las relaciones con Estados Unidos, el global-mundo que desarrolló un eje de preferencia en las relaciones con Europa Occidental; y el global-resto del mundo, donde se priorizaron las relaciones con China y Rusia.

Wilson Fernández Luzuriaga sostiene que durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti, éste y su canciller Alvaro Ramos, coincidieron en vincular retóricamente la democracia con la integración.<sup>17</sup> Pero el tema que más ocupó al canciller para trazar estrategias de desarrollo fue la agenda de relaciones del Mercosur con otros actores internacionales. Sus esfuerzos se centraron en encarar entendimientos con otros países de la región como Chile y Bolivia y con otros bloques como la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), con lo que dejó explícita constancia de que no debe desdibujarse la unión subregional.

Políticamente, la situación de Paraguay fue diferente a la de los otros tres Estados fundadores. El país se sumó al proceso de integración en la etapa inicial de su transición a la democracia y no en la de consolidación. Así, durante la primera década de vida del Mercosur, Paraguay enfrentó inestabilidad institucional. El recorrido se inicia con Andrés Rodríguez en febrero de 1989, quien gobernó con carácter provisorio después de la destitución de Stroessner hasta que se concretaron las elecciones; continuó con las presidencias de Juan Carlos María Wasmosy (1993-1998), Raúl Alberto Cubas Grau (1998-1999) y Luis Ángel González Macchi (1999-2003). Este trayecto involucró el compromiso político de Brasil y Argentina, que asilaron respectivamente a Stroessner y a Cubas Grau y al general Lino Oviedo, para contribuir con la continuidad democrática del país. Sin embargo, la política exterior paraguaya, de acuerdo con Diego Abente Brun, históricamente se ha atado a las decisiones tomadas por Brasil como hegemón

---

<sup>17</sup> Wilson Fernández Luzuriaga, *Los inicios de la política exterior en la actual administración*, Montevideo, Universidad de la República, 1998 (Serie Documento de trabajo, núm. 37).

regional, situación que no se modificaría significativamente a lo largo de los noventa.<sup>18</sup> Desde un punto de vista ideológico, Paraguay se adecuó a la estrategia de inserción internacional dominante en el bloque sin mayores dificultades. En tal contexto, la llamada “diplomacia presidencial” emprendida por Rodríguez buscó “vender” al exterior la imagen de un país distinto, que empezaba a transitar hacia la democracia formal y era de su interés nacional incorporarse activamente a los circuitos de la política y la economía latinoamericana.<sup>19</sup>

Tal como se explicitó hasta aquí, las estrategias de inserción internacional de los países del Mercosur durante los noventa fueron semejantes y también sus expectativas en cuanto al proceso de integración. Dichas estrategias apuntaron a incrementar el comercio entre sus miembros, pero también intentaban acogerse a la lógica del regionalismo, imperante por entonces en un contexto de plena hegemonía neoliberal liderada por Estados Unidos. El correlato doméstico de esta estrategia de inserción fue la adopción de modelos de desarrollo ortodoxos.<sup>20</sup>

Los efectos de este modelo sobre Sudamérica fueron muy negativos. Si bien algunos indicadores preocupantes vinculados a la desindustrialización, aumento de la pobreza y nuevos escenarios de crisis financieras comenzaron en 1995, su efecto sobre los países del Mercosur se hizo más evidente casi a finales de la década. Así, las crisis de Brasil en 1998 y de Argentina en 2001 lo dejaron en claro. Más allá de estas consecuencias, desde la perspectiva de la integración, durante esos años creció el comercio intraMercosur, los países se asistieron ante los escenarios de crisis democrática, las interacciones entre los gobiernos y las sociedades civiles fueron creciendo y, aunque en pequeña escala, el Mercosur logró imponer

---

<sup>18</sup> Diego Abente Brun, “El contexto regional y la política exterior paraguaya: reseñación y ensayo”, en *id.* y Carlos Gómez Florentín, eds., *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, Asunción, Conacyt/UNA, 2018, pp. 165-180.

<sup>19</sup> Myriam Yore y Tomás Palau, *La participación paraguaya en el Mercosur: reflexiones desde las percepciones de los actores subalternos*, Asunción, Biblioteca de Clacso, 2001 (Serie *Documento de trabajo*, núm. 103), pp. 1-21.

<sup>20</sup> La aplicación de dichos modelos de desarrollo ortodoxos tuvo variaciones en cada país y, de hecho, se dieron casos donde algunas de estas pautas no existieron, véase Actis, Lorenzini y Zelicovich, “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción”, en Busso, comp., *Modelos de desarrollo* [n. 3].

un límite a las exigencias de libre comercio hemisférico planteado por Washington.

En estos años la capacidad de proyección del Mercosur se canalizó a través de mecanismos de institucionalidad propios y el inicio de negociaciones para ampliar los vínculos internacionales. El Protocolo de Ouro Preto (1994) le otorgó al Mercosur personalidad jurídica internacional y, con ello, la autoridad para negociar y suscribir acuerdos con terceros. Cuatro años más tarde se firmó el Protocolo de Ushuaia que incluyó la “Cláusula democrática”, por la cual se estableció la exclusión del bloque del país que quebrara el orden democrático. De esta manera, el proceso de integración se sumaba a las tendencias predominantes en los noventa, cuando esa condición era uno de los reclamos de Estados Unidos y Europa. Sin embargo, la cláusula democrática también muestra cuán ligados estuvieron los orígenes del Mercosur al desafío de mantenerla vigente.

Los acuerdos internacionales siguieron la lógica del regionalismo abierto. Así, aun cuando el Mercosur no había sido ratificado por los parlamentos de los países fundadores, se firmó un acuerdo marco con Estados Unidos en el contexto de la Iniciativa para las Américas, conocido como 4+1, que pretendía analizar las posibilidades de avanzar en un área de libre comercio. En la misma dirección se orientó el inicio de las negociaciones con la Unión Europea en 1999. Finalmente, se destaca la aparición de la figura de Estado asociado al Mercosur a la que adhieren Chile y Bolivia en 1996. Si bien los acuerdos de complementación económica no convirtieron a estos países en Estados miembros, abrieron la puerta a quienes más tarde quisieron ser miembros plenos (Bolivia).

Con el resto de los países de la región se llevó adelante la revisión y armonización de los acuerdos previos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). No obstante, el proceso enfrentó varias trabas. La crisis del final del periodo repercutió sobre las relaciones externas del bloque, que perdieron dinamismo y tendieron a bilateralizarse. Frente a ello, en el marco del relanzamiento del Mercosur en el año 2000, los países miembros promulgaron la Decisión 32/00. La misma marcó un punto fundamental al sostener el compromiso de los Estados miembros

del Mercosur a negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países.<sup>21</sup>

Esta etapa sirvió para sentar las bases institucionales, identitarias y de reconocimiento externo para el desarrollo de una inserción internacional conjunta entre sus miembros. Se confirma el carácter híbrido del bloque en esta construcción, con una estrategia que busca acoplarse al regionalismo abierto. El Mercosur logra, en parte, cumplir con dos metas fuertes de los gobiernos de los noventa: por un lado, en la variable comercial, el bloque comienza a servir de puente para negociar con los que entonces eran los principales mercados intra y extrazona; por otro lado, en una dimensión política, cumple porque construye vínculos externos para la consolidación de los procesos democráticos. La crisis de fin del periodo, no obstante, muestra los límites de una coordinación que había resultado bastante precaria.

*Segunda etapa:  
la era de los gobiernos progresistas*

LA recuperación de las economías de la región, y con ello del proyecto del Mercosur, fue posible en un contexto de permisibilidad de las variables externas signado por el auge de las *commodities* y de profundos cambios en las variables domésticas en el marco de un giro ideológico en los gobiernos de la región. La llegada de Luiz Inácio *Lula* da Silva a la presidencia de Brasil, de Néstor Kirchner a la de Argentina, y algunos años más tarde de Tabaré Vázquez a la de Uruguay y de Fernando Lugo a la de Paraguay, marcaron una nueva etapa en el trayecto del Mercosur: la era de los gobiernos progresistas.

Para dichos gobiernos la globalización presentaba tanto oportunidades como amenazas; el sistema internacional era reconocido a partir de su estructura “jerárquica”. De allí que las propuestas fueran heterodoxas o reformistas y que se privilegiaran los vínculos Sur-Sur. La inserción en el mundo era concebida a partir de la región próxima. Con mayor o menor énfasis esto implicaba un distanciamiento rela-

---

<sup>21</sup> SICE, “Decisiones del Consejo del Mercado Común”, OEA, en DE: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>>.

tivo del proyecto de Estados Unidos y el desarrollo de una agenda propia, en la cual la integración regional tenía un lugar destacado.

Los modelos de desarrollo, en consonancia con estas percepciones, se alineaban dentro de las perspectivas neodesarrollistas y neoestructuralistas. Estas propuestas le asignan un lugar relevante al sector externo y a la alianza público-privada en la inserción económica internacional del Estado. Para éstos, la integración económica “es una estrategia destinada a fortalecer el desarrollo económico, la acumulación de recursos de poder, o ambas”.<sup>22</sup> Este enfoque fue el dominante en Argentina y Brasil hasta casi el final del periodo.<sup>23</sup> En Uruguay tuvo lugar a partir de la llegada de Vázquez al gobierno.<sup>24</sup> Paraguay, por su parte, se aproximó parcialmente a este modelo con el gobierno de Óscar Nicanor Duarte Frutos (2003-2008).<sup>25</sup>

En ese marco, la identidad y papel del Mercosur fueron redefinidos en las estrategias nacionales de política externa. Para Brasil, dentro de las perspectivas autonomistas y desarrollistas imperantes en la administración Lula, el bloque regional tenía un componente instrumental y estratégico.<sup>26</sup> El Mercosur era una pieza clave en la consolidación del liderazgo brasileño en la región sudamericana; a inicios de la década era presentado como un mecanismo a partir del cual Brasil podría obtener mayor influencia y alcance en su inserción internacional. Luego, en el gobierno de Dilma Rousseff, el bloque ya no fue una prioridad para la proyección brasileña,

---

<sup>22</sup> Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia, IBRI), vol. 51, núm. 2 (julio-diciembre de 2008), pp. 154-178, p. 154.

<sup>23</sup> En Brasil, durante el segundo gobierno de Dilma Rousseff el proyecto ortodoxo cobró cada vez más relevancia, especialmente en cuanto a la política fiscal; Argentina, a partir de 2011, también se alejó del modelo neodesarrollista, pero en este caso hacia preceptos más propios de la industrialización por sustitución de importaciones; ambos procesos dieron como resultado una creciente divergencia en los modelos económicos y estrategias de inserción internacional.

<sup>24</sup> Gerardo Caetano, “¿Milagro en Uruguay?: apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 272 (noviembre-diciembre de 2017), pp. 13-28.

<sup>25</sup> Lucas Arce, “En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida, Venezuela, ULA), vol. 6, núm. 11 (enero-junio de 2011), pp. 105-127.

<sup>26</sup> Miriam Gomes Saraiva, “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia, IBRI), núm. 53 (diciembre de 2010), pp. 151-168.

pero su defensa resultó estratégica para administrar la relación con los vecinos.<sup>27</sup>

Argentina, en cambio, adoptó una visión identitaria del bloque que contrastaba con el pragmatismo de Brasil. En un contexto de vulnerabilidad de poder y de una política exterior orientada por la búsqueda de autonomía, se afirmaba que “la integración regional es un imperativo histórico y el camino necesario para el desarrollo económico, social y político de los países de la región”.<sup>28</sup> Mientras que para Brasil era *una pieza más* dentro de la estrategia mayor, para Argentina el Mercosur era la vía prioritaria y casi única para la inserción internacional. Como sostiene Roberto Miranda, “Brasil puso al Mercosur en clave de gran bloque sudamericano, y la Argentina utilizó esta estructura de integración como un arma de poder por no contar con poder propio”.<sup>29</sup> Posteriormente, con el cambio en los recursos de poder y en las variables externas, en la administración de Cristina Fernández de Kirchner, el Mercosur “dejará de ser la vía privilegiada para concebir la inserción internacional, surgiendo en cambio otro tipo de relacionamientos bilaterales y la apelación a la cooperación internacional en lugar de la integración regional como respuesta a los problemas colectivos”.<sup>30</sup>

En Uruguay el Frente Amplio proclamó “más y mejor Mercosur” como componente central de la estrategia de inserción internacional, sin descartar otras vías. Se sostenía que el Mercosur era “un proyecto político estratégico en la agenda internacional aunque compatible con un amplio relacionamiento que permitiera acceder a nuevos mercados”,<sup>31</sup> en el que se destacaba la agenda bilateral

---

<sup>27</sup> Miriam Gomes Saraiva, “Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?”, *Relações Internacionais* (Portugal, Universidade Nova de Lisboa), núm. 44 (octubre-diciembre de 2014), pp. 25-36.

<sup>28</sup> Néstor Kirchner y Torcuato di Tella, *Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Buenos Aires, Galerna, 2003, p. 214.

<sup>29</sup> Roberto Miranda, “Hegemon y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, *Politikós. Estudios Políticos e Internacionales* (Santa Fe, Argentina, UCSF), núm. 3 (julio-diciembre de 2004), pp. 77-95.

<sup>30</sup> Julieta Zelicovich, “El lugar del Mercosur en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”, *Relaciones Internacionales* (La Plata, IRI-UNLP), vol. 20, núm. 41 (2011), pp. 179-195, p. 188.

<sup>31</sup> Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson, “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Universidad de la República), vol. 15, núm. 1 (enero-diciembre de 2006), pp. 129-150, p. 134.

de Vázquez con Estados Unidos.<sup>32</sup> Para Paraguay, el Mercosur era concebido como una herramienta primaria para la integración al mundo.<sup>33</sup> En el gobierno de Duarte Frutos fue un instrumento para el acercamiento con Brasil.<sup>34</sup> Para Lugo, en cambio, el Mercosur fue un elemento significativo en el giro político dado en 2008, lo que consolidó su pertenencia regional; así como también un mecanismo de cooperación y diálogo para la resolución de problemas estratégicos (como Itaipú).<sup>35</sup>

Si bien estas convergencias podrían hacer pensar en un momento de fortalecimiento institucional del bloque, desde la perspectiva de sus capacidades para proyectar la inserción internacional de los miembros el balance fue menos ambicioso. Existieron avances en los arreglos institucionales del Mercosur, pero éstos no suplieron los problemas de internalización ni de coordinación entre los miembros. Hitos significativos fueron la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, en 2003, la del Parlamento del Mercosur así como el establecimiento del Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), en 2005; y la del Alto Representante General del Mercosur, en 2010. Sin embargo, en los hechos, ninguna de estas figuras institucionales resultó significativa para el desarrollo efectivo de la agenda externa del bloque, la cual siguió condicionada por el ritmo de las presidencias pro t mpore. En esa línea, las convergencias y divergencias en las estrategias de inserción internacional parecen explicar mejor el ritmo y orientación del relacionamiento externo del Mercosur y el lugar que cada miembro le dio.

En materia de acuerdos comerciales internacionales, esta etapa estuvo signada por la negociación de los acuerdos del “patrimonio

---

<sup>32</sup> Nastasia Barceló Severgnini, “Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio”, *Estudios Internacionales* (Santiago, IIE-Universidad de Chile), vol. 52, núm. 195 (enero-abril de 2020), pp. 111-132.

<sup>33</sup> Arce, “En la búsqueda de una estrategia global” [n. 25].

<sup>34</sup> Máximo Quiral Rojas, “Variables domésticas en la política exterior de Paraguay”, *Diálogo Andino. Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina* (Chile, Universidad de Tarapacá), núm. 62 (agosto de 2020), pp. 91-102.

<sup>35</sup> Esto se manifiesta en el discurso de Lugo en ocasión de la 41  Cumbre del Mercosur, y es analizado, entre otros, por José Carlos Rodríguez, “La esperanza y las dificultades de Fernando Lugo”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 220 (marzo-abril de 2009), pp. 4-14.



histórico” de la Aladi. En 2003 se alcanzó el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, el Acuerdo de Complementación Económica núm. 59 (ACE 59), cuyo rasgo distintivo fue presentar una serie de cronogramas diferenciados según cada uno de los involucrados. Con Perú se firmó el ACE 58, el mismo año. Con México se siguió un esquema de 4+1. Más tarde en 2006 se concluyó el acuerdo con Cuba (ACE 62) Con estos instrumentos el Mercosur fue construyendo una práctica de negociación conjunta, a la vez que tejió su relación comercial con la región. Además, el Mercosur firmó el acuerdo de alcance parcial con India, así como con la Southern African Custom Union (SACU). Asimismo, el Mercosur refrendó su primer acuerdo de libre comercio con un socio extra regional, Israel, en el año 2007.

A pesar de las dificultades esta etapa permitió armonizar los acuerdos preexistentes entre las partes y generar un entramado regulatorio que diera lugar a la liberación del comercio entre los países sudamericanos. En su conjunto, el Mercosur alcanzó acuerdos poco profundos con socios con menor peso relativo desde lo comercial, pero con importante significado político desde la perspectiva de la estrategia de inserción internacional, especialmente de Brasil, siendo notorio el énfasis en las relaciones Sur-Sur.

El vínculo con Estados Unidos fue el de mayor tensión durante esta etapa. La Cumbre de Mar del Plata, del año 2005, en la que se manifestó el “No-al-ALCA”, fue un momento de quiebre en las relaciones tanto bilaterales como regionales con la potencia hemisférica. A partir de entonces se consolidó el proyecto sudamericano, lo que fortaleció la imagen de Brasil como líder regional. Si bien no fue un accionar del relacionamiento externo del Mercosur en sentido estricto, sí fue posible sobre la base de la concertación entre los países miembros. En este punto el Mercosur avanza en el marco del paradigma de la integración post-hegemónica<sup>36</sup> y disputa esferas de poder.

Sin embargo, la tensión en las estrategias de inserción internacional entre una mayor o menor aquiescencia a la globalización y a la propuesta norteamericana *vis à vis* una propuesta post-hegemónica fue cobrando peso en el bloque regional. Por un lado,

---

<sup>36</sup> Pía Riggirozzi y Diana Tussie, eds., *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Londres, Springer, 2012.

porque al acercarse el final del periodo, como mencionamos, se dio lugar a una mayor diversidad en las estrategias individuales de los países miembros del bloque. Por otro, porque para ese momento también cambió la distribución relativa de poder y los recursos negociadores entre los países. La relación con Estados Unidos se bilateralizó (el de Uruguay fue el ejemplo más significativo) y ello alimentó los debates por la flexibilización del bloque.<sup>37</sup>

Con la Unión Europea, los vínculos también fueron puestos en un segundo plano, en parte por la dinámica Sur-Sur y en parte por obstáculos propios de esta negociación. Tras un infructuoso intercambio de ofertas las negociaciones fueron suspendidas en 2004 y sería hasta 2010 cuando se retomarían, para volver a bloquearse. En ese lapso la cohesión del bloque se vio debilitada por acciones bilaterales. En particular, en 2007 Brasil fue nombrado socio estratégico de la Unión Europea, generando que la percepción respecto de la importancia de las asimetrías en la negociación se enfatizara entre las élites de los países miembros.<sup>38</sup>

Otro ámbito en el que se manifestaron los límites del Mercosur para el relacionamiento externo, y la incidencia de las asimetrías en momentos de divergencia, fue el de la OMC. A lo largo de este periodo la coordinación en dicho espacio se vio fortalecida por el Grupo Ad Hoc de Consulta referido *supra*. Sin embargo, la capacidad para labrar conductas negociadoras conjuntas en el plano multilateral se mantuvo acotada y ha dependido más de la voluntad política que de las capacidades institucionales del bloque.<sup>39</sup> De acuerdo con el análisis de Julieta Zelicovich, en los casos en que los países lograron coordinar sus acciones y mantenerlas cohesionadas, el Mercosur sirvió para incrementar el poder de las partes (por ejemplo, en el marco de la Conferencia Ministerial

---

<sup>37</sup> Entre 2005 y 2007 Uruguay evaluó la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, véase el trabajo de Roberto Porzecanski, *No voy en tren: Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Montevideo, Sudamericana, 2010.

<sup>38</sup> Gomes Saraiva, "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration" [n. 26].

<sup>39</sup> Julieta Zelicovich, "Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del Mercosur (1991-2015)", *Integración y Cooperación Internacional* (Rosario, UNR), núm. 21 (julio-diciembre de 2016), pp. 16-26, p. 17.

de Hong Kong).<sup>40</sup> Pero cuando los incentivos de las partes variaron, el bloque se mostró endeble (como en la reunión mini-ministerial de julio de 2008).

En cuanto a las relaciones entre el Mercosur y China, la imposibilidad de avanzar en un acuerdo económico comercial llevó a que en el año 2004 la agenda se bilateralizara, sin que fuera el Mercosur un puente efectivo en este vínculo. Sólo en 2012 se produjo un antecedente relevante en términos del relacionamiento externo cuando Argentina, Uruguay y Brasil firmaron el “Comunicado conjunto para el mejoramiento de la cooperación comercial y económica entre China y el Mercosur”, que establecía metas para las relaciones comerciales, así como algunos lineamientos comunes para el ámbito multilateral del comercio.<sup>41</sup>

Al igual que en la dimensión comercial, la dinámica política de relacionamiento externo estuvo alineada con el proyecto de liderazgo de Brasil. En ese marco, el Mercosur fue una plataforma para el paso de la Comunidad Sudamericana de Naciones a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En contraste, Argentina buscó acercarse a Venezuela, proceso que condujo a la ampliación del bloque en el año 2005. No obstante, dadas las resistencias a este proyecto en el marco del senado paraguayo,<sup>42</sup> no fue sino hasta la suspensión de Paraguay del Mercosur, en el marco del juicio político a Lugo,<sup>43</sup> que se concretaría la adhesión carioca.

Precisamente la cuestión de la vigencia y defensa de la democracia también en este periodo fue un tema con incidencia en la agenda externa del bloque, lo que marcó una continuidad de la agenda de problemas con el periodo anterior y el Protocolo de Ushuaia. El fenómeno de los “golpes blandos” condujo a que la cuestión se mantuviera en la agenda, y a que los debates en torno a

---

<sup>40</sup> Julieta Zelicovich, *Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio: un análisis de la dimensión externa del Mercosur durante la Ronda de Doha*, Buenos Aires, Untref, 2011, tesis de maestría.

<sup>41</sup> Joaquín Andrés Gallego Mendaña, “El Mercosur y China: análisis de nuevas áreas para el mejoramiento de sus relaciones”, *Asia/América Latina* (Buenos Aires, UBA), vol. 4, núm. 6 (abril de 2019), pp. 123-147.

<sup>42</sup> Quitral Rojas, “Variables domésticas en la política exterior de Paraguay” [n. 34].

<sup>43</sup> Las características del proceso dieron lugar a que el mismo sea caracterizado como “golpe blando” y fundamentara además la activación del Protocolo de Ushuaia del Mercosur.

los alcances y límites de la misma permearan tanto las discusiones políticas como las académicas.

En resumen, en esta etapa, el lugar del Mercosur en la agenda de relacionamiento externo de los miembros estuvo mayormente orientado por la propuesta de inserción internacional brasileña. En términos institucionales logró avanzar en mecanismos de coordinación intergubernamental flexibles, alcanzó una vaga representación conjunta y la sincronización de esfuerzos en algunos ámbitos externos de negociación. No obstante, tal proceso no estuvo exento de tensiones, que derivaron de las divergencias entre el proyecto brasileño y el de los demás miembros.

*Tercera etapa:  
de los años del neoliberalismo del siglo XXI  
al trigésimo aniversario del bloque*

LA tercera etapa está signada por la llegada al poder de gobiernos de orientación liberal, primero en Paraguay, tras la destitución de Fernando Lugo, después en Argentina y Brasil, tras la elección de Mauricio Macri y el *impeachment* a Dilma Rousseff, y por último en Uruguay, con la elección de Luis Lacalle Pou. Conforme a Alejandro Frenkel y Diego Azzi, “los nuevos gobiernos asumieron con un discurso refundador y rupturista que prometía sacar a sus países de las políticas populistas perpetradas por las gestiones anteriores y abrazar una agenda basada en el reaceramiento político-comercial a Estados Unidos y Europa”.<sup>44</sup> Para las administraciones de esta etapa la globalización era concebida como un espacio de oportunidad,<sup>45</sup> aun si los hechos mostrasen realidades más adversas (la llamada “crisis de globalización”).<sup>46</sup> En la región, el fin del auge

---

<sup>44</sup> Alejandro Frenkel y Diego Azzi, “Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)”, *Colombia Internacional* (Bogotá, Universidad de los Andes), núm. 96 (octubre-diciembre de 2018), pp. 177-207, p. 179.

<sup>45</sup> Véanse, por ejemplo, el discurso de Mauricio Macri del 11 de diciembre de 2017 o el del 26 de septiembre de 2018, citados por Julieta Zelicovich, “El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Buenos Aires, UBA), vol. 26, núm. 52 (enero-junio de 2019), pp. 85-107.

<sup>46</sup> José Antonio Sanahuja, “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en *id.*, ed., *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona/Buenos Aires, Icaria/CRIES, 2018 (Col. *Pensamiento propio*), pp. 37-68.

de las *commodities* en el marco de la reprimarización que habían manifestado las economías sudamericanas, así como el crecimiento de la presencia de China como destino de las exportaciones regionales y, de la mano de ambos, un menor dinamismo del comercio intrazona, fueron los condicionantes del diseño de las políticas públicas hacia la región.

En sus propuestas estos gobiernos impulsaron un modelo liberal en el que postulaban la contracción del Estado y la apertura de las economías. En Argentina, las medidas estuvieron ligadas a la desarticulación de los mecanismos de administración de comercio que había implementado Cristina Fernández de Kirchner, la liberalización del mercado cambiario y el pago de deuda. En el caso de Brasil, Michel Temer siguió un modelo ortodoxo: comenzó por establecer topes al gasto fiscal, y prosiguió con el impulso a una reforma laboral. En Paraguay, el gobierno de Horacio Cartes priorizó el control del déficit fiscal, a la vez que implementó un programa de desarrollo de infraestructura apoyado en el endeudamiento público.<sup>47</sup> Incluso en Uruguay, el tercer mandato del Frente Amplio fue moderado en el alcance de sus políticas.<sup>48</sup>

En cuanto a la estrategia de inserción internacional, tanto el gobierno de Temer como el de Macri elaboraron un discurso en el que plantearon “la desideologización” de la política exterior y la “reinserción” de estos países en el mundo. Las convergencias en las cosmovisiones de las élites gobernantes eran notorias, aunque ello no implicaba fortalecer la cooperación entre ambos países, sino que se trataba de estrategias que no conflúan en esfuerzos conjuntos. Por ejemplo, para Clarisa Giacaglia y Javier Vadell:

en materia de política regional, la visión conservadora que comparten los gobiernos de Temer y Bolsonaro indica, en gran medida, un retorno a la idea de regionalismo abierto y el enfoque subyacente de pensar los procesos de integración regional, no como una herramienta de autonomía y proyección internacional de Brasil, más o menos institucionalizada, sino como un

---

<sup>47</sup> Ignacio González Bozzolasco, “Paraguay: la reelección presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), vol. 37, núm. 2 (2017), pp. 543-562.

<sup>48</sup> Caetano, “¿Milagro en Uruguay?” [n. 24].

estorbo con los objetivos de alineación automática con Estados Unidos y para integrarse a la economía global de manera unilateral.<sup>49</sup>

Conforme a Nicolás Posse y Lincoln Bizzozero “el regionalismo pasó de nuevo a tener un fuerte componente internacional en la construcción de la agenda regional, en oposición a la década previa”.<sup>50</sup> Así, en el caso de Argentina la integración regional emergía como un mecanismo que permitiría insertar a las empresas en las cadenas globales de valor y atraer inversiones, y no como fortalecimiento de los entramados productivos regionales. En esa línea, el modelo de la Alianza del Pacífico era visto como ejemplar. Su flexibilidad y pragmatismo fueron valorados por sobre la estructura económica, política, social e institucional del Mercosur.<sup>51</sup> Brasil, por su parte, abandonó cualquier pretensión de liderazgo y de fijación de agenda en la región, especialmente en los meses inmediatos al *impeachment*.<sup>52</sup> Posteriormente, sus prioridades estuvieron en otros espacios, como el del ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para esta etapa, el balance del desempeño del Mercosur era regular. La agenda externa había tenido menores éxitos de lo esperado, con una coordinación intrabloque más bien coyuntural y con acuerdos con socios con los cuales el volumen de comercio era bajo.<sup>53</sup> Los gobiernos neoliberales fueron críticos del trayecto de la agenda externa del Mercosur y se propusieron revertirlo. Así, durante esta etapa, volvieron a impulsar la figura del bloque como mecanismo para las negociaciones externas, centrándose en la dimensión económico-comercial. La dimensión política del rela-

---

<sup>49</sup> Clarisa Giaccaglia y Javier Vadell, “El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral”, *Foro Internacional* (El Colegio de México), vol. LX, núm. 3 (julio-septiembre de 2020), pp. 1041-1080, p. 1071.

<sup>50</sup> Nicolás Pose y Lincoln Bizzozero, “Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Universidad de la República), vol. 28, núm. 1 (2019), pp. 249-278, p. 259.

<sup>51</sup> Anabella Busso y Julieta Zelicovich, “El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?”, *Conjuntura Austral* (Porto Alegre, UFRGS), vol. 7, núm. 37 (2016), pp. 17-24.

<sup>52</sup> Miriam Gomes Saraiva, “The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America”, *Brazilian Political Science Review* (São Paulo, ABCP), vol. 14, núm. 3 (2020), pp. 1-39.

<sup>53</sup> Zelicovich, “Juntos, pero no tanto” [n. 39].

cionamiento externo y la tradición de la defensa de la democracia fueron desplazadas de la agenda.

Los acuerdos negociados en esta etapa estuvieron orientados hacia la actualización de las normas del Mercosur y a dar prioridad al vínculo con países desarrollados antes que con países en desarrollo.<sup>54</sup> El total de iniciativas comprendió las negociaciones con la Unión Europea y el diálogo con la Alianza del Pacífico; la negociación de seis nuevos acuerdos de libre comercio con Canadá, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Nueva Zelanda, Singapur, Corea del Sur y Japón. Asimismo se retomaron las negociaciones con Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto, que forman parte de la agenda Sur-Sur iniciada en el periodo previo; en tanto que se establecieron diálogos con India y con la SACU para ampliar los acuerdos ya existentes.

De este conjunto la negociación más significativa tanto en términos comerciales como estratégicos fue con la Unión Europea. Las administraciones de este periodo asumieron las negociaciones como una prioridad de sus políticas exteriores, lo que se tradujo en una intensa agenda diplomática y en la voluntad de negociar sobre lo que en otros momentos habían sido líneas rojas. En junio de 2019, tras el 39º Encuentro del Comité de Negociaciones Birregionales, los negociadores alcanzaron un “acuerdo de principios” sobre el pilar comercial, lo que constituyó un hito en la historia bilateral. Posteriormente, en 2020, se concluyó la negociación del pilar político y de cooperación birregional. Sin embargo, las tensiones que habían estado presentes durante los quince años de negociaciones volvieron a manifestarse de manera pronta, especialmente en Europa. La alianza de intereses entre los agricultores europeos y los ambientalistas derivó en un fuerte *lobby* que ha buscado que el acuerdo concluido por la Comisión Europea no avance en las etapas de firma y eventual ratificación. En términos formales el cuestionamiento principal ha sido sobre el capítulo de desarrollo sustentable y las garantías con respecto al cuidado del Amazonas en el marco de las políticas ambientales de la administración de Jair Bolsonaro. Del lado del Mercosur, las resistencias han sido menores, incluso en Argentina, donde la llegada de Alberto Fernán-

---

<sup>54</sup> Zelicovich, “La agenda externa del Mercosur” [n. 7].

dez, de perfil más progresista, hubiera hecho suponer una mayor politización del acuerdo.

A pesar del creciente peso de China en la economía global y sobre todo en las exportaciones del bloque,<sup>55</sup> el Mercosur no ha sido una plataforma consistente para ese vínculo. Mientras que comenzaron a negociarse acuerdos de libre comercio conjuntos con Corea del Sur, Japón y Singapur, la relación con China permaneció bilateralizada. Esto ha sido fundamentado tanto en el hecho de que Paraguay mantiene relaciones con Taiwán y no con China, como también en los problemas de coordinación interna del bloque y de los incentivos que la potencia asiática genera para ello. Sólo en 2018 se retomó el diálogo entre el Mercosur y China bajo la presidencia pro t mpore uruguaya, y no ha cimentado mayores canales de cooperación institucionalizada.

Así, si bien hubo una agenda intensa de relacionamiento externo en materia comercial, basada en una lectura compartida de la globalización y de inserción al mundo, el bloque no logró consolidarse como una plataforma sostenida para esas metas. A lo largo de todo el periodo la discusión por la “flexibilización” del bloque sobrevol  con recurrencia. Este debate se dio a la par de otro acerca de la “sobrecarga institucional” en el Mercosur, que afectaba incluso su dimensión externa.<sup>56</sup> En los hechos la flexibilización implicaba la transformación de la unión aduanera en una zona de libre comercio, o bien la adopción de ciertas prácticas de múltiples velocidades. En 2019 el debate se reorientó hacia la revisión integral del arancel externo común, con miras a la reducción de su cuantía y la evaluación de las listas de excepciones; también hizo alusión a la reducción del andamiaje institucional; así como a una reforma del mecanismo de entrada en vigor de los acuerdos comerciales internacionales según la cual los compromisos de ese tipo podrían tener una entrada en vigor bilateral anticipada.

---

<sup>55</sup> Véase Damián Paikin y Federico Dulcich, “El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, *Perspectivas de Políticas Públicas* (Buenos Aires, UNLa), vol. 6, núm. 12 (enero-junio de 2017), pp. 395-414.

<sup>56</sup> Ello incentivó un proceso de revisión que condujo a que en enero de 2017 cesara en sus funciones el Alto Representante General del Mercosur; previo a esto, en el segundo semestre de 2016, cuando Mercosur funcionó durante algunos meses sin una presidencia pro t mpore en el marco del proceso de suspensión de Venezuela, la coordinación de las negociaciones externas había sido dividida entre los miembros.



En la dimensión política de las relaciones externas del bloque también se aprecian cambios relevantes. En la defensa de la democracia, los hechos del periodo marcan el nuevo sentido que tuvo este tema. Por un lado, en la ausencia de declaraciones por parte de Argentina y Paraguay ante el irregular juicio político a Dilma Rousseff, y de Brasil y Paraguay frente al golpe de Estado en Bolivia, pero también en la recuperación de la cuestión de la relación con Venezuela en función de las coincidencias con Estados Unidos.

Adicionalmente dos sucesos de este periodo son de especial relevancia y permiten mostrar los alcances y límites de la idea del Mercosur como instrumento para las estrategias de inserción internacional de sus miembros. En primer lugar, la suspensión de Venezuela, en el marco del cambio en las preferencias de los miembros. Ésta se desarrolló en dos etapas: en el segundo semestre de 2016, cuando Argentina, Paraguay y Brasil se negaron a que Venezuela ejerciera la presidencia pro t mpore aduciendo el incumplimiento del Protocolo de Adhesión. Posteriormente, en 2017 se activaría el Protocolo de Ushuaia, lo cual profundizaría la suspensión. En segundo término, el otro hecho que cambia el papel del Mercosur en la inserción internacional es el de la ruptura de la Unasur, siendo ello el elemento distintivo del giro en la política exterior brasileña con el desplazamiento de la región sudamericana como elemento identitario y estratégico. En abril de 2018 Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia, Perú y Chile proclamaron la suspensión por tiempo indeterminado de la participación de sus gobiernos en la Unasur. Un año más tarde se daría oficialmente la ruptura.

Tanto la suspensión de Venezuela como la ruptura de la Unasur expresan el deterioro del regionalismo post-hegemónico en esta etapa; y desde un punto de vista más general, también demuestran la crisis del multilateralismo regional. Estos dos procesos exhiben también cómo el Mercosur, en tanto instrumento o herramienta para la inserción internacional de los miembros, ha ido limitándose a la agenda económico-comercial y perdiendo el espacio de concertación que otrora pudo tener. E inclusive, en la dimensión comercial, las negociaciones conjuntas tampoco han estado exentas de tensiones y existen fundadas dudas acerca de la sustentabilidad de largo plazo, como demuestra la mayor intensidad de los debates por la flexibilización del Mercosur.

*Reflexiones finales*

Los treinta años de relacionamiento externo del Mercosur no han sido homogéneos ni presentan un proceso que incremente las capacidades en la construcción de una manera compartida de presentarse al mundo. Por el contrario, el Mercosur ha confirmado en su relacionamiento externo su carácter híbrido, tanto en materia de instituciones como en alcance; también ha consolidado su dependencia a las convergencias y divergencias entre las definiciones políticas de sus miembros.

En primer lugar, identificamos una convergencia en las estrategias de inserción internacional durante la década de los noventa. Dicha convergencia se basó en una lógica de regionalismo abierto, defensa de la democracia y alineamiento con Estados Unidos en un contexto internacional de unipolaridad. En este marco, el Mercosur tuvo un fuerte carácter instrumental, especialmente desde la perspectiva económica comercial, como mecanismo para insertarse en la globalización liberal. Durante dicha década los gobiernos se apoyaron en los vínculos regionales, sumaron Estados asociados y se respaldaron mutuamente en situaciones de crisis político-institucionales.

En el regionalismo post-hegemónico los gobiernos progresistas plantearon una defensa del multilateralismo regional, sin presencia de Estados Unidos. Por momentos el bloque logró motorizar iniciativas importantes de los miembros, pero sin llegar a consolidar un nuevo tipo de dinámicas. Se destaca la posición de “No-al-ALCA” y la ampliación de su papel más allá de la dinámica comercial. En esta etapa la impronta brasileña fue significativa en el devenir de la estrategia de inserción del bloque. La importancia del Mercosur fue de mayor a menor y la aparición de conductas unilaterales de Brasilia prendieron una luz de alarma. Sin embargo, se avanzó con la incorporación de Venezuela.

Con el regreso de gobiernos neoliberales el Mercosur profundizó su crisis. El proceso perdió sus contenidos políticos, su espíritu de conjunto y su ligazón —grande o pequeña— con cualquier proyecto industrial. Recuperó la lógica del regionalismo abierto, pero en un contexto donde las lecturas optimistas de la globalización neoliberal estaban en pleno retroceso. No obstante siguió avanzando en negociaciones para lograr la mayor cantidad

de acuerdos de libre comercio. El proceso con la Unión Europea fue el más significativo de esta etapa. A pesar de su relevancia, éste no opacó las perspectivas críticas y las percepciones de falta de funcionalidad del bloque para algunos sectores, que alimentaron el debate por la flexibilización del proceso de integración.

En resumen: cuando las cosmovisiones fueron compartidas pero primaron enfoques como el del regionalismo abierto, el bloque pudo ser una “brújula” para la inserción de sus miembros “en las aguas internacionales”: una herramienta fundamental para la navegación, que marca el rumbo pero que no determina el accionar del navegante ni amplifica su capacidad. Cuando en cambio tuvo lugar una convergencia de las cosmovisiones y estrategias que dieron al Mercosur un lugar identitario significativo y hubo un proyecto con liderazgo a través del bloque, éste pudo ser el “motor” en el relacionamiento externo. No obstante, como en todo motor, la falta de mantenimiento puede arruinar sus componentes. Hubo momentos en que las estrategias de inserción internacional fueron divergentes, no existió buen diálogo entre los miembros y el Mercosur no alcanzó a tener un relacionamiento externo que fuera funcional a cualquiera de los miembros. Para algunos, en estos casos el Mercosur pudo haber sido un “lastre”, lo que se refleja en los recurrentes debates acerca de su flexibilización.

El Mercosur atraviesa, nuevamente, una etapa crítica para su devenir. El recorrido histórico realizado en este trabajo muestra que efectivamente cuando las perspectivas convergieron el Mercosur pudo potenciar el relacionamiento externo de sus miembros y ser funcional para su inserción internacional. Pudo además contribuir a las relaciones comerciales de los países que lo integran (aunque dicho volumen sea discutido), y a la proyección de ideas políticas constitutivas de la identidad de la región (como la defensa de la democracia). Sin embargo, no consolidó dinámicas que pudieran ir más allá de la coyuntura.

En esa línea se destaca una serie de fenómenos que iniciaron en la etapa de la vuelta de los modelos neoliberales y que en el marco del trigésimo aniversario del bloque se proyectan sobre su inserción internacional y sobre la voluntad de los miembros de potenciar el regionalismo latinoamericano. Notamos cómo la dinámica de desindustrialización sumada a la primarización

generada por el comercio con China (algo que no es únicamente atribuible a los gobiernos neoliberales) y la lógica de aquiescencia con Washington de algunos gobiernos desincentivan tanto las acciones de concertación política como de integración económica. Este menor incentivo al accionar conjunto acontece en un contexto de transformación del orden internacional. Con el epicentro del poder trasladándose rumbo a Asia, con mayor nivel de conflictos entre Estados Unidos y China y con un peor funcionamiento de las instituciones multilaterales de gobernanza global, las trayectorias de inserción internacional unilaterales no parecen ser vías aconsejables para el relacionamiento externo de los miembros del Mercosur. En cambio, una inserción conjunta, como este trabajo ha demostrado, tiene la fuerza para impulsar a la región. Para ello, es imprescindible mantener “aceitados” los mecanismos.

#### RESUMEN

Análisis de las relaciones exteriores del Mercosur a lo largo de sus tres décadas de existencia. Se estudia cuál fue el lugar que el bloque regional ocupó en la estrategia de inserción internacional de sus miembros, y cómo dicho bloque pudo convertirse en un instrumento para tales fines.

*Palabras clave:* integración regional, globalización, gobiernos progresistas, neoliberalismo, regionalismo abierto, regionalismo post-hegemónico.

#### ABSTRACT

Analysis of Mercosur's international relations through its 30 years of existence. This paper reviews the role that the regional bloc has had in the international insertion strategy of its members, and how it has become an instrument to achieve it.

*Key words:* regional integration, Globalization, progressive governments, Neoliberalism, open regionalism, post-hegemonic regionalism.