



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra:	Auge y ocaso del regionalismo post-hegemónico: la experiencia del Mercosur
Autor:	Briceño Ruiz, José
Forma sugerida de citar:	Briceño-Ruiz, J. (2021). Auge y ocaso del regionalismo post-hegemónico. La experiencia del Mercosur. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), <i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i> (31-58). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
Datos del libro:	<i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i>
Diseñadora de cubierta:	Brutus Higuita, Marie-Nicole
Diseñadora de interiores:	Martínez Hidalgo, Irma
ISBN:	978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/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

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

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.

Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

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

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

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

1. AUGE Y OCASO DEL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO. LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

José Briceño-Ruiz

A partir del año 2003, gobiernos de izquierda y centroizquierda asumen el poder en los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur). Estos gobiernos adoptaron políticas económicas que cuestionaron el modelo económico que bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Consenso de Washington había sido hegemónico en América Latina en la última década del siglo xx. Aunque, la intensidad de esa crítica al denominado “neoliberalismo” varió entre los gobiernos, en general hubo un rechazo a la idea de que el mercado era el único mecanismo de regulación de la sociedad. De igual manera, estos gobiernos intentaron desplegar una política más autónoma que, aunque no significó un enfrentamiento con Estados Unidos, sí buscó un mayor margen de maniobra propia. Estos cambios tuvieron un impacto en el desarrollo del Mercosur. Los gobiernos de izquierda del bloque

impulsaron un relanzamiento que dio origen a la denominación “nuevo Mercosur”. Esta redefinición del bloque se producía en el contexto en una oleada de regionalismo que fue descrito como “regionalismo post-hegemónico”.

El objetivo de este capítulo es analizar esta fase del desarrollo del Mercosur, que se inicia en 2003. Se argumenta que el surgimiento del “nuevo Mercosur” fue resultado de una cierta convergencia ideológica entre gobiernos que promovían una crítica al neoliberalismo y al modelo de integración que se adoptó en la década del noventa. Esto implicó, por un lado, una modificación del modelo regionalista que profundizó la dimensión social y productiva por sobre lo comercial, además de fortalecer la dimensión política. Por otro lado, se produjo un rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y una revalorización de la región como resultado tanto de la crítica al neoliberalismo, como de la búsqueda de una mayor autonomía frente al poder estadounidense. En el capítulo se analiza el auge del “nuevo Mercosur” y los factores que derivaron en su crisis. Se concluye con el giro que toma el Mercosur, una vez terminado el ciclo post-hegemónico.

LA CONSTRUCCIÓN DEL “NUEVO MERCOSUR”

El cambio en el Mercosur obedeció a la visión crítica de los nuevos partidos en el gobierno sobre el modelo neoliberal de la década del noventa, aunque las razones fueron diversas. El Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil, durante décadas se opuso a las políticas de mercado, mientras que en Argentina la crítica fue más bien resultado de la crisis económica de 2001. Sin embargo, a pesar del discurso fustigador al “neoliberalismo” en la práctica no siempre se expresó en políticas “antimercado” cuando esos partidos llega-

ron al poder. Este es un mito que se ha divulgado de forma generalizada bajo la falsa premisa que todos los gobiernos desmantelaron radicalmente las reformas económicas de la década del noventa.

Eso puede ser válido para el caso de Hugo Chávez en Venezuela y, en cierta medida, para la Argentina de la era del kirchnerismo (2003-2015), pero no fue el caso de los gobiernos de Lula o Dilma Rousseff en Brasil o del Frente Amplio en Uruguay. En cambio, sí se produjo un consenso sobre el retorno del Estado como agente de la actividad económica, lo que se plasmó en una ampliación de las políticas sociales (en particular políticas redistributivas financiadas gracias a los elevados costos de las *commodities*) y en un intento de volver a políticas de transformación productiva, que en el caso de Argentina y Brasil se describió como neo-desarrollismo.

Esta visión crítica del modelo económico se manifestó en la estrategia de regionalismo económico de los países del Mercosur y condujo a una revisión de la agenda del bloque. Además, se decidió cuestionar de forma más abierta la propuesta del ALCA. Es cierto que desde el inicio de las negociaciones del ALCA, el Mercosur fue escéptico sobre esta iniciativa e incluso en la Cumbre de las Américas de Quebec (2001), Fernando Henrique Cardoso señaló que el “ALCA era una opción y el Mercosur un destino”. Sin embargo, a partir de 2003 y con el acercamiento de Venezuela al bloque regional, el proceso de integración adoptó una posición mucha más militante frente al proyecto estadounidense.

Cuando Néstor Kirchner asume el poder en Argentina en 2003, el impacto del *default* era aún importante. La negativa del gobierno de Bush en dar a Argentina ayuda financiera en medio de la crisis de 2001-2003 generó un malestar en la administración Kirchner y derivó en una relación descrita por algunos expertos,

como Felipe de la Balze como “distante y formal”.¹ Sin embargo, la política exterior de Kirchner y Fernández de Kirchner hacia Estados Unidos no supuso ninguna ruptura radical con Washington. A pesar de ello, no se puede desconocer que la narrativa de “relaciones carnales” fue sustituida por una en la que se enfatizaba las “relaciones serias, maduras y racionales”. En el caso de las negociaciones del ALCA, en sus inicios el gobierno Kirchner no se oponía a esta iniciativa estadounidense e incluso el canciller Bielsa apoyaba un “ALCA con principios”.² La situación cambió en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en 2005, cuando Kirchner manifestó que el ALCA no podía ser interpretado como un camino de una sola vía y de prosperidad en una sola dirección, alegando además la necesidad de considerar salvaguardias y compensaciones.

América Latina pasó a tener un lugar central en la agenda de la política exterior argentina, lo cual fue mucho más visible durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En el programa electoral del Frente para la Victoria (FPV) del 2011, se apoya la integración regional “con el objetivo de fortalecer la autonomía y soberanía nacional y de reposicionar a las naciones sudamericanas en el escenario global”.³ Se destacaba también la importancia de Brasil como socio estratégico y la necesidad de relanzar el Mercosur para convertirlo no sólo en un mecanismo para insertarse al mundo, sino también para favorecer el desarrollo económico y

¹ Felipe de la Balze, “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2005-2009)”, en *Estudios Internacionales*, vol. 43, núm. 166, 2010, p. 125.

² Rafael Bielsa, “Un ALCA con principios puede tener buen final”, en *Clarín*, 2 de mayo, 2005. En https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/alca-principios-puede-tener-buen-final_0_Hkkm67YyRf1.html (fecha de consulta: 12 de marzo, 2020).

³ Plataforma Electoral Frente para la Victoria, 2011. En <http://especiales.lanacion.com.ar/multimedia/proyectos/11/10/elecciones/presidentes/fpv.pdf> (fecha de consulta: 11 de enero, 2020).

social. Ya en la Cumbre de Monterrey de 2002, Kirchner había señalado que: “La gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica y la inclusión social”.

Sin embargo, este compromiso con el Mercosur no implicaba la ausencia de roces en la relación con Brasil. Kirchner se mostró poco entusiasmado con la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), proyecto impulsado y liderado desde Brasilia. Para el gobierno argentino, lo adecuado era profundizar el Mercosur, como lo enfatizó el canciller Bielsa al insistir que existía un déficit institucional en el bloque que debía ser resuelto antes de crear nuevas instituciones en la CSN.⁴

A pesar de estas diferencias, el kirchnerismo apoyó al Mercosur no sólo como un espacio comercial, sino también político. Bielsa aseveró que el Mercosur era “ante todo un proyecto político, un espacio de la ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo”.⁵ De igual manera, durante la gestión de Fernández de Kirchner se produjo un giro en la política hacia el regionalismo suramericano.

Cuando se originó el cambio de la CSN a la Unasur en 2006, el gobierno argentino participó de forma activa en las negociaciones. Cristina Fernández fue la representante de Argentina en la Comisión de Reflexión que se había designado en la CSN para replantear la integración suramericana. Ya como presidenta apoyó el proceso

⁴ Alejandro Simonoff [coord.], “Informe sobre la política exterior de Argentina. Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2006). Gestión del Canciller Rafael Bielsa (2003-2005)”, en *Serie Estudios e Investigaciones*, núm. 31, septiembre de 2006. En <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/estudios-investigaciones-30-cerpi.pdf>, p. 22 (fecha de consulta: 15 de febrero, 2020).

⁵ Javier. A. Vadell, “A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, núm. 1, 2006, p. 204.

y favoreció la designación de Néstor Kirchner como secretario ejecutivo de la Unasur.

El caso de Brasil es distinto. A diferencia de Kirchner, Lula recibió la economía brasileña relativamente estabilizada después de la crisis del real de 1998-1999. En consecuencia, no se produjo una ruptura con la ortodoxia económica. El PT había sido un crítico de las políticas de estabilización de Cardoso y durante la campaña electoral de 2002 Lula da Silva cuestionó al neoliberalismo. La crítica se extendía al Mercosur y al ALCA. En el documento *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*, publicado en 2002, se planteaba como meta “el fortalecimiento y ampliación del Mercosur y retomar el proyecto de verdadera integración latinoamericana”.⁶ En el Programa de Gobierno del PT, por su parte, se aseveraba que era necesario revigorizar el Mercosur para transformarlo en “una zona de convergencia de políticas industriales, agrícolas, comerciales, científicas y tecnológicas, educacionales y culturales”.⁷ Y, también se proponía que era fundamental que el bloque construyese “instituciones políticas y jurídicas y desarrollara una política exterior común”.⁸

La posición sobre el ALCA era mucho más radical. En el documento *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil* se afirmaba: “el ALCA es un proyecto de anexión política y

⁶ *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*, “Lula 2020”, en *Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo-Partido dos Trabalhadores-Fundação Perseu Abramo*. En <http://www.enfpt.org.br/acervo/documentos-do-pt/outras-documentos/programa-de-governo-2002-diretrizes.pdf>, p. 13 (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

⁷ Programa de Governo 2002, “Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social”, en *Folha on line*. En <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-02.shtml> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).

⁸ *Loc. cit.*

económica de América Latina a los Estados Unidos, cuyo objetivo principal, por las potencialidades de sus recursos y de su mercado interno, es Brasil”.⁹ En el Programa de Gobierno de 2002, se matiza en cierta medida que Brasil no puede firmar el ALCA, debido a las medidas proteccionistas aplicadas por el gobierno estadounidense, especialmente en el sector agrícola. Se objetaba también la existencia de políticas compensatorias. Se concluía que: “si permitiesen esas condiciones el ALCA no será un acuerdo de libre comercio, sino un proceso de anexión económica del continente”.¹⁰

Cuando Lula asume la presidencia este discurso radical se relativiza. El triunfo de Lula generó la llamada crisis de credibilidad, ante el temor de un retroceso de las reformas económicas aprobadas en la década del noventa. Lula ya había tratado de calmar la situación en su Carta ao Povo Brasileiro, en la que reafirmó el “compromiso histórico con el combate a la inflación, pero acompañado del crecimiento, de la generación de empleos y de la distribución de la renta [...]”.¹¹ El primer mandato de Lula fue marcado por la continuidad de la estrategia macroeconómica de Cardoso, ejemplo de los cuales fueron las políticas en los ámbitos monetario y fiscal altamente restrictivas para alcanzar metas de estabilización. Esto se combinó con un tipo de cambio fluctuante, flexibilidad en materia de capitales y metas rigurosa de inflación.¹² Fue apenas en el segundo gobierno de Lula (2007-2011) cuando se produce un mayor intervencionismo económico al impulsarse

⁹ *Concepção e diretrizes...*, p. 13.

¹⁰ Programa de Governo 2002, *op. cit.*

¹¹ Lula, citado en Javier A. Vadell, Bárbara Lamas y Daniela M. de F. Ribeiro, “Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner”, en *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, núm. 53, 2009, p. 45.

¹² *Ibid.*, p. 4.

cierta política industrial. Sin embargo, lo que sí caracteriza a las administraciones de Lula es su mayor inversión en materia social, que se manifestó en programas como Fome Zero (hambre cero) para garantizar el acceso de alimentos a los sectores menos favorecidos o también Minha Casa Minha Vida (mi casa, mi vida), programa de entrega de vivienda a los sectores populares.

Estos cambios en la política económica brasileña se manifestaron en la visión del gobierno sobre el regionalismo, la integración regional y el Mercosur. Ya en su discurso de toma de posesión el ministro Celso Amorim señaló el compromiso de reforzar “las dimensiones política y social del Mercosur, sin perder de vista la necesidad de enfrentar las dificultades de la agenda económico-comercial, de acuerdo con un cronograma preciso”.¹⁵ Eso coincidía con la política económica doméstica que enfatizaba las políticas sociales y la visión de sectores del PT, que concebían a la integración como un proceso político para posicionar a la región en una situación de fortaleza en los asuntos mundiales. No obstante, en el discurso no se menciona la dimensión productiva del esquema regional. Las acciones del gobierno de Lula en los años siguientes se orientarían por esas premisas.

También se produjo un cambio con relación al ALCA. La narrativa de un proyecto anexionista estadounidense fue sustituida por otra en la que se destacaba la necesidad de una negociación más equilibrada. En particular, se cuestionaba la negativa de Estados Unidos de negociar los temas agrícolas, mientras al mismo tiempo incluía en la agenda de negociación la propiedad intelectual, las inversiones, los servicios o las compras gubernamentales, que son

¹⁵ Celso Amorim, citado en Paulo Roberto de Almeida, “Políticas de integração regional no governo Lula”, en *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, vol. 2, núm. 1, pp. 20-54 y p. 36.

consideradas importantes en las estrategias de desarrollo de un país.¹⁴ Este fue el argumento esgrimido por Lula en la Cumbre de Mar del Plata, en la cual señaló que el debate sobre el comercio no debía ser “una cosa ideologizada” y que para Brasil no tenía sentido hablar de libre comercio mientras subsistiesen “los gigantes” subsidios a la agricultura que desnivelan el campo de juego. Aseveró, además, el modelo del ALCA incluía negociar temas que trascendían el comercio y se debía producir una redefinición de las negociaciones, incluyendo además el reconocimiento de las asimetrías.¹⁵

Para la administración Lula, América del Sur se convirtió en un elemento central de su estrategia regionalista. No se trataba sólo de relanzar el Mercosur, sino ir más allá para convertir a América del Sur en un bloque político y económico. Lula continuaba la estrategia iniciada por el gobierno de Itamar Franco, que propuso en 1994 crear un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) y por Fernando Henrique Cardoso, quien en 2000 planteó la creación de una Comunidad Suramericana de Naciones (CSA). Se argumenta que para la administración de Lula, América del Sur era un “espacio natural de afirmación de los intereses brasileños” en la cual el Mercosur sería el motor.¹⁶ Así, durante la administración Lula se retoma el proyecto del ALCSA y se dinamizan las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), que concluyen en 2003 y

¹⁴ *Ibid.*, p. 33.

¹⁵ Luiz Inácio Lula da Silva, “IV Cumbre de las Américas: Lula contra el ALCA”, en *Archivo Histórico RTA*, 2005. En <https://www.youtube.com/watch?v=ZYdk9QZs7m0> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).

¹⁶ Amado Luiz Cervo, “Os objetivos da política exterior de Lula”, en *Meridiano*, vol. 5, núm. 47, 2004, p. 3.

entra en vigencia en 2004.¹⁷ Esto era parte de lo que Karina Pasquariello Mariano describe como una estrategia de un “Mercosur máximo”,¹⁸ que fue continuada al impulsar la Unasur, aunque en ésta se promovía una lógica de articulación política-estratégica más allá de lo comercial, que incluía aspectos como la defensa, la infraestructura y el financiamiento.¹⁹

El ascenso al poder del Frente Amplio (FA) en Uruguay tampoco significó una radical ruptura del modelo económico o un enfrentamiento con Estados Unidos. Durante la campaña electoral de 2004, el FA objetó el modelo económico doméstico y su impacto en el Mercosur. Este último era apoyado, pero se planteaba su redefinición desde una perspectiva más amplia que incluyese aspectos sociales, políticos y culturales. Se proponía incluso relanzar la integración no sólo en los espacios institucionalizados por gobiernos del Mercosur “sino entre fuerzas políticas como por ejemplo el Foro de San Pablo”.²⁰ Se demandaba un “Mercosur productivo”, lo que implicaba concebir al bloque no sólo como un espacio de integración comercial, sino también de complementación económica a través de cadenas productivas y la máxima coordinación que fuese posible en las políticas macroeconómicas. Se destacaba la necesidad de un Mercosur en beneficio de todos y que negocie en común tanto acuerdos comerciales con la CAN o la Unión Euro-

¹⁷ Leandro Gavião y Miriam Gomes Saraiva, “América del Sur en la Política Exterior Brasileña de Lula da Silva”, en *América Latina Hoy*, vol. 82, 2019, p. 73.

¹⁸ Karina Pasquariello Mariano, “O regionalismo e a política externa brasileira: a experiência do Mercosul”, en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, 2017, p. 60.

¹⁹ Mariano Marcelo Passini, Haroldo Ramanzini Júnior y Rafael Augusto Ribeiro de Almeida, “Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)”, en *Relações Internacionais*, núm. 41, 2014, pp. 123-134.

²⁰ *Ibid.*, p. 4.

pea, o el ALCA, temas como el endeudamiento externo y eventuales controles sobre el movimiento de capitales.²¹

En cuanto al ALCA, en el programa de gobierno del FA se cuestionaba esta iniciativa, pero no describiéndola como una iniciativa anexionista, como hizo el PT en Brasil, sino destacando la disparidad de las economías entre los países que negociaban el acuerdo y la tendencia a negociar por separado de algunos países. De igual manera, se señalaba que el ALCA no era un proyecto de integración, ni siquiera un acuerdo de libre comercio, sino un conjunto de normas relativas a inversiones, uso de la tierra, servicios y política industrial, que permitían el mantenimiento de los subsidios a la agricultura y se establecían pocas reglas reales sobre el comercio.²² Se concluía señalando que el FA rechazaba el “proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos concebidos en este marco, en tanto no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de un país productivo”.²³

Una vez que Tabaré Vázquez asume la presidencia trata de promover la agenda planteada en el programa de gobierno, aunque se producen rupturas en otros aspectos, como los acuerdos bilaterales. En el caso del Mercosur, Uruguay fue un actor clave en el impulso de las dimensiones social y productiva del Mercosur. Ejemplo emblemático de ello fue el Programa “Somos Mercosur”, estimulado durante la presidencia *pro tempore* uruguaya en 2005, creado para ampliar la participación de la sociedad civil en el esquema regional. Expertos, como Sergio Caballero Santos, consideran que este programa pretendía generar un sentimiento de pertenencia

²¹ *Ibid.*, pp. 12 y 15.

²² *Ibid.*, p. 19.

²³ *Loc. cit.*

al Mercosur, es decir, que “los ciudadanos de los países integrantes desarrollaran un sentimiento de identidad Mercosureña”.²⁴

No obstante, la visión del gobierno uruguayo cambió ese mismo año (2005), debido al proyecto de instalar varias papeleras por parte de empresas españolas, suecas y finlandesas, aunque al final sólo se estableció la empresa finlandesa Metsä-Botnia en Fray Bentos. Kirchner rechazó las papeleras, causando una crisis diplomática, al punto que Argentina llevó el asunto al Tribunal Internacional de Justicia de la Haya, mientras que Uruguay solicitó la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA). La crisis tuvo un impacto en el Mercosur al mostrar que a pesar de la retórica de relanzamiento del bloque desde 2003, ni siquiera disponía de mecanismos para la resolución de conflictos. A la crisis de la papelería, se sumaron otros factores como el poco avance en la firma de acuerdos extrarregionales, algo considerado clave para un país de pequeño tamaño como Uruguay, las dificultades para ingresar en el mercado de Argentina y Brasil y los pocos avances en la reducción de aranceles y del arancel externo común.²⁵

Uruguay se sumó a sus socios del Mercosur en la Cumbre de Mar del Plata en el rechazo al ALCA. Sin embargo, durante el gobierno de Tabaré se produjo un acercamiento con Estados Unidos en materia de comercio e inversiones. En la misma cumbre de las Américas donde Uruguay y sus socios del Mercosur rechazaron el ALCA, Vázquez suscribió un tratado bilateral de inversiones con Estados Unidos.²⁶ Posteriormente, el jefe de Estado uruguayo recibió

²⁴ Sergio Caballero Santos, “La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo”, en *Foro Internacional*, vol. 54, núm. 4, 2014, p. 852.

²⁵ Diego Hernández Nilson, Nicolás Pose y Andrés Raggio, “Entre el norte y el sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014)”, en *Cadernos do Tempo Presente*, núm. 24, 2016, pp. 5 y 6.

²⁶ *Ibid.*, p. 4.

a George W. Bush en Colonia en 2007 y en 2009 visitó al presidente Barack Obama en la Casa Blanca. Vázquez consideró la posibilidad de firmar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos, lo que generó una fuerte reacción de Brasil, pues tal posibilidad es prohibida por la normativa vigente en Mercosur. En el Frente Amplio se formó una coalición contraria al TLC, que incluía al Movimiento de Participación Popular (MPP), liderado por José Mujica, el ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano y el Partido Comunista Uruguayo. Los argumentos en contra del TLC se acercaban a la tradición antiimperialista tradicional del Frente Amplio y encontró apoyo en el movimiento sindical y académicos de izquierda.²⁷ Al final sólo se suscribió en 2006 un acuerdo marco sobre comercio e inversiones, conocido en inglés como *Trade and Investment Framework Agreement* (TIFA).

Uruguay tampoco se planteó ninguna relación especial con Washington. Este país optó por una política pragmática hacia Estados Unidos que buscaba a nuevos mercados para sus bienes y nuevas inversiones, pero esto también se aplicaba a las relaciones con México, India o China. Aunque, existían encuentros con Washington en comercio e inversiones, también había diferencias en asuntos como las votaciones en los organismos internacionales con respecto al régimen cubano, la negativa de Uruguay de participar en las Operaciones UNITAS²⁸ a partir del año 2006 e incluso su apego a la posición del Mercosur de rechazo al ALCA.²⁹

²⁷ Camilo López Burian, “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)” , en *Colombia Internacional*, núm. 83, 2015, p. 155.

²⁸ Las UNITAS son operaciones navales entre la Armadas de Estados Unidos y las Armadas de países latinoamericanos.

²⁹ López, *op. cit.*, p. 13.

Durante la administración de José Mujica se produjo una mayor profundización de las relaciones con América Latina.³⁰ Esto no fue ninguna sorpresa, pues las ideas de “Patria Grande” y el Tercerismo son fuentes de inspiración de la visión internacional de Mujica.³¹ A pesar de este acercamiento con sus vecinos, ello no implicó un alejamiento de Estados Unidos. Se obtuvieron ciertos logros en materia comercial, como avances en el comercio de cítricos, pero también en aspectos político-estratégicos, como la decisión de Uruguay de recibir antiguos presos de Guantánamo o el apoyo dado por Washington al excanciller Luis Almagro a su candidatura a la Secretaría Ejecutiva de la OEA.³²

El caso de Paraguay es diferente, pues se mantuvo bajo el control del Partido Colorado hasta el año 2008, es decir, entra de forma tardía en la oleada de gobiernos de izquierda. Sin embargo, ello no implicó quedar al margen de los procesos de cambio que estaban ocurriendo en el Mercosur. Durante el gobierno de Nicanor Duarte (2003-2007) no se produjo ninguna ruptura ni en términos de su modelo económico ni cambios radicales en la relación con Estados Unidos. El gobierno de Duarte ni siquiera objetó la estrategia de reforma económica y apertura que se aplicó en la década del noventa. Tampoco hubo conflictos con Estados Unidos, aunque sí se produjeron ciertos cambios, que fueron el re-

³⁰ Camilo López Burian, “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2015)”, en Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Busquets [coords.], *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura*, núm. 12, Montevideo, Estuario, 2013, p. 75.

³¹ Isabel Clemente Batalla, “Política Exterior de Uruguay en el Mercosur durante el Gobierno de José Mujica”, en *Século XXI*, vol. 4, núm. 2, 2014, pp. 35-52.

³² Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján, “La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)”, en Juan Busquets y Nicolás Bentancur [coords.], *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo, UDELAR, 2016, p. 29.

flejo de una política exterior más independiente y que rompía con cualquier alineamiento automático con Washington. Así, Duarte objetó que el terrorismo fuese el tema central en la agenda global. También criticó la guerra contra Irak, apoyó las demandas para que Estados Unidos y la Unión Europea eliminasen los subsidios agrícolas e incluso respaldó la estrategia de Brasil de reformar las Naciones Unidas.⁵³ Para Duarte, América Latina no estaba “expectante de lo que haga o piense Estados Unidos y tiene su propia política”.⁵⁴ Aunque estas acciones no significaban una ruptura con Estados Unidos, sí expresaban una mayor autonomía en una política exterior tradicionalmente muy cercana a la potencia global.

Estos dos factores configuraron la política paraguaya frente a los cambios que se estaban produciendo en el Mercosur. Al igual que en el caso uruguayo, se cuestionaba la forma como estaba funcionando el Mercosur, en concreto la aplicación de barreras no arancelarias a productos paraguayos o los costos derivados de arancel externo común que no permitían el ingreso de insumos baratos de terceros países.⁵⁵ Así, el gobierno de Duarte tuvo un papel activo en la promoción de la nueva agenda de integración. Paraguay logró introducir en 2003 el concepto de asimetrías en el Mercosur, y obtener la aprobación de medidas diferenciales y favorables a las dos economías pequeñas de la región. En 2005, se

⁵³ José Carlos Rodríguez, “La nueva política pendular de Paraguay: entre el Mercosur y el ALCA”, en *Nueva Sociedad*, núm. 203, 2006, p. 13.

⁵⁴ Duarte, citado en Lucas Arce, “En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, núm. 11, 2011, p. 115.

⁵⁵ Lucas Arce, “Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosur”, en *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, vol. 10, núm. 1, 2010, p. 131.

aprobó la propuesta paraguaya de creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).³⁶

Paraguay se sumó a sus socios del Mercosur en el rechazo al ALCA. Esto de por sí ya era significativo, pues evidenciaba el compromiso del gobierno de Duarte de respetar las normas del Mercosur de negociar en común, incluso teniendo diferencias ideológicas con sus socios. Paraguay también rechazaba la negativa de Estados Unidos de incluir el tema agrícola en las negociaciones del ALCA, mientras insistía en negociar asuntos como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios y las inversiones.³⁷

Con la llegada de Fernando Lugo al poder en 2008, Paraguay ingresa a la oleada de gobiernos de izquierda. Sin embargo, Lugo mantuvo las críticas al Mercosur por las asimetrías, la necesidad de ampliar la agenda integracionista y la reforma institucional. Al igual que en el caso del FA uruguayo, Lugo demandaba un relanzamiento del eje económico-comercial y una revisión de las relaciones interregionales.³⁸

Existía entonces un contexto entre los cuatro gobiernos sobre la necesidad de revisar el Mercosur, aunque los intereses de cada uno de ellos variaron. Para Brasil, la agenda política y social parecía ser principal, mientras que para Argentina el énfasis era lo social y productivo. Paraguay y Uruguay compartían su preocupa-

³⁶ Fernando Masi, “La integración regional en la vida democrática del Paraguay”, en *Revista Debate*, vol. 1, 2014, p. 15.

³⁷ Roberto Ruiz Díaz Labrano, “Perspectivas de Paraguay en relación al proceso de integración entre el Mercosur y el ALCA”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol. 11, 2005, p. 6.

³⁸ Hugo Daniel Ramos, Mariano Vaschetto y Constanza Capdevila, *Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), EA (Uruguay) y APC (Paraguay)*, en XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2015, p. 12.

ción por las asimetrías, el tema productivo y el relanzamiento de la agenda comercial.

EL AUGE DEL MERCOSUR POSLIBERAL

El inicio simbólico de la nueva etapa del Mercosur es el Consenso de Buenos Aires, suscrito por Kirchner y Lula en octubre de 2003. En el punto 16 del Consenso se expresa la nueva visión de la integración pues, aunque se reconoce su condición de mecanismo para fortalecer la inserción en el mundo y aumentar la capacidad de negociación de sus países miembros, como se planteaba en la era del regionalismo abierto, también se ampliaba la agenda de integración. En primer lugar, se destacaba la meta de “una mayor autonomía de decisión” para enfrentar de forma eficaz los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo.³⁹ Se señaló que el objetivo de la integración era “la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.”⁴⁰

El Consenso de Buenos Aires fue una declaración bilateral de los jefes de Estado de Argentina y Brasil, no un acto formal del Mercosur. No obstante, debido al peso de estos dos países en el bloque regional, las ideas del Consenso de Buenos Aires comenzaron a ser incorporadas en la agenda del bloque. A esto se sumaron los reclamos paraguayos y uruguayos de crear mecanismos para resolver las asimetrías. Estas nuevas demandas y narrativas ingre-

³⁹ Instituto de Integración Latinoamericana, “Consenso de Buenos Aires”, Universidad Nacional de la Plata, punto 16. En http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-Consenso_de_Buenos_Aires__3_p_.pdf?sequence=5 (fecha de consulta: 13 de febrero, 2020).

⁴⁰ *Loc. cit.*

saron en la agenda regional del Programa de Trabajo 2004-2006. Este fue un ambicioso programa que amplió la agenda regional al incluir temas sociales y productivos e iniciativas de reforma institucional. El programa comienza a aplicarse en 2004, cuando se aprobó la Decisión del Consejo del Mercado Común No 45/04, que creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). En 2005, Uruguay presentó la propuesta Somos Mercosur, que bajo la presidencia argentina se convirtió en el Programa Regional Somos Mercosur. A partir de ese año se inician las Cumbres de la Sociedad Civil, que se desarrollaron en paralelo a las Cumbres de jefes de Estado. También se aprobó un Fondo Educativo del Mercosur y en 2005 se estableció el Parlamento del Mercosur.⁴¹

En materia productiva, en la Cumbre de Córdoba de 2006 se instruyó al Consejo Mercado Común (CMC) a definir un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. En 2008 se aprobó el Programa de Integración Productiva (PIP) y se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) que busca articularse con el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur, aprobado en 2002 por el Consejo del Mercado Común. En el marco del PIP, Brasil propuso en el año 2009 proyectos en materia automotriz, gas y petróleo (“Programa de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul” y “Programa Mercosul de Quali’cação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás”). En 2010, Uruguay planteó un proyecto en el área de energía eólica para construir (y homologar) un molino aerogenerador con partes regionales. Argentina

⁴¹ Lincoln Bizzozero, “Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006”, en *Mural Internacional*, vol. 4, núm. 2, 2013, pp. 48-54.

presentó proyectos en los sectores aeronáuticos, agroquímicos y fertilizantes.⁴²

También en el ámbito productivo, en 2008 se aprobó el Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME). En 2012 se creó el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del Mercosur, con la meta de ayudar a fortalecer y diversificar la estructura productiva del bloque; buscaba incrementar la competitividad a través de grandes proyectos e iniciativas estructurales en sectores que serán identificados de común acuerdo entre los países miembros.⁴³

En el ámbito social, aunque se reconocía que en la década del noventa se fue desarrollando de forma gradual un Mercosur socio-laboral y de educación, se partía de la premisa de que éstos eran mecanismos para compensar los costos de libre comercio. Las nuevas iniciativas no tenían apenas un carácter compensatorio, sino que eran instrumentos centrales en el proceso de integración. En este sentido, se aprobaron normas en materia social, se fomentaron algunas políticas redistributivas y se crearon instancias para la promoción y defensa de los derechos sociales. Entre las normas destacan las relativas a la movilidad de personas. Si bien el acuerdo de Residencia del Mercosur se firmó en 2002, su ratificación correspondió a los gobiernos de izquierda, así como su posterior aplicación. Mediante este acuerdo se permitía la libre movilidad de ciudadanos mercosurianos en el bloque, sólo mediante la utilización de su documento nacional de identidad. Argentina, a través del Programa Patria Grande, y Uruguay, aprobaron legislaciones

⁴² Mercedes Isabel Botto y Andrea Molinari, “Un Análisis sobre las Políticas de Integración Productiva en el Mercosur”, en *Negocios Internacionales e Integración*, vol. xvii, núm. 77, 2013, pp. 17 y 18.

⁴³ Leonardo Granato, “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”, en *Caderno CRH*, vol. 29, núm. 77, 2016, p. 392.

que, respetando el espíritu del acuerdo de residencia, facilitaron el establecimiento de ciudadanos del Mercosur en su territorio. Desde 2010, comenzó a discutirse la aprobación del estatus de ciudadanía en el Mercosur.⁴⁴ En 2011 se aprobó el Plan Estratégico de Acción Social, un macroproyecto organizado en torno a 9 ejes y 26 directrices estratégicas. En el ámbito de políticas redistributivas, el FOCEM financió programas como “Economía Social de Frontera”, “Mercosur Roga” de apoyo a las mejoras habitacionales, apoyo al mantenimiento de escuelas y otros programas de cohesión social.⁴⁵ Desde 2003 se fortalecieron o crearon una serie de espacios para discutir nuevos temas. La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer, para la promoción de la igualdad de género. En 2008 se estableció el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH) para aplicar políticas en materia de derechos humanos en temas como memoria, verdad y justicia sobre las violaciones de derechos humanos, violencia y seguridad o protección a la comunidad LGBTI. También se crearon ámbitos institucionales para formas de organización económica alternativas como la agricultura familiar y las cooperativas.

En el ámbito político se estableció en 2004 el Tribunal Permanente de Revisión, en 2005 se creó el Parlamento del Mercosur. A partir de la Cumbre de Córdoba de 2006 se realizaron Cumbres Sociales como parte del Mercosur social y participativo. En 2011, se aprobó una reforma al Protocolo de Ushuaia que ampliaba los mecanismos de defensa de la democracia. Finalmente, se produjo la ampliación del Mercosur al aceptar como miembros plenos a

⁴⁴ Marcelo Mondelli, “Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano”, en *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. 2, 2018, pp. 34-59.

⁴⁵ Sobre estos proyectos véase Óscar Eduardo Fernández Guillén, “El regionalismo post-hegemónico en el marco del ‘nuevo Mercosur’”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 12, núm. 23, 2017, pp. 267-276.

Venezuela y Bolivia, dos países gobernados por dos líderes radicalmente críticos del neoliberalismo y el regionalismo abierto.

Se observa entonces que se originó un verdadero giro en el Mercosur y de allí su denominación de “nuevo Mercosur”. Andrés Malamud señala que nunca hubo un “nuevo Mercosur” puesto que, alega el autor, desde 1998 nunca se firmó un tratado que modificase la estructura del bloque.⁴⁶ Desde el punto de vista legal-formal es correcto, pero la realidad es que el Mercosur entre 2003 y 2015 fue en muchos aspectos muy diferente al Mercosur de entre 1991 y 2002. Sin embargo, no fueron totalmente distintos. Aunque el Mercosur nació como un bloque casi exclusivamente comercial, como se puede observar en el Tratado de Asunción, a lo largo de su década inicial se fue desarrollando una fuerte dimensión socio-laboral y educativa, es decir, ya existía un Mercosur social. Igualmente, existió una dimensión política concretamente al adoptar el Protocolo de Ushuaia de defensa de la democracia en 1998. Lo innovador del periodo post-hegemónico del Mercosur es que se adoptó una lógica que han descrito como “posliberal” en materia económica en el sentido de buscar aplicar políticas alternativas al modelo de la década del noventa, y ello implicó, por un lado, el rescate de la idea de transformación productiva de Raúl Prébisch, que se manifestó en el PIP, y por otro, el apoyo a otras formas de organización económica como la economía solidaria o la agricultura familiar. A esto se sumó la profundización de la agenda social y un mayor activismo político al ampliarse la esfera de los actores que participaban en el proceso. El tema de las asimetrías reclamado por Paraguay y Uruguay explica la creación del

⁴⁶ Andrés Malamud, “Book Review: Regionalism with Adjectives in Latin America”, en *Latin American Policy*, vol. 9, núm. 1, pp. 164 y 165.

FOCEM. El tema comercial nunca fue abandonado, aunque sí dejó de ser el centro del Mercosur.

Estas iniciativas eran el reflejo de la agenda doméstica e internacional de los gobiernos de izquierda. Las visiones neo-desarrollistas de los gobiernos de Lula y Kirchner se replican en el plano regional a través del PPI. Las políticas sociales fueron centrales para los gobiernos de izquierda, por lo cual no sorprende el intento de fortalecer esta dimensión en el bloque. Al aplicar estas políticas, los socios del Mercosur mostraban que sí existía un modelo alternativo al ALCA, que había sido repudiado en Mar del Plata. Y, el ingreso de Venezuela y Bolivia evidencia una apuesta por una mayor autonomía en relación con Estados Unidos.

ESTANCAMIENTO Y OCASO DEL MERCOSUR POSLIBERAL

La suspensión de Paraguay tras el golpe de Estado contra el presidente Lugo en 2012 posiblemente marca el inicio de la crisis del “nuevo Mercosur”, pues terminó el consenso ideológico que existió desde 2008 y el nuevo gobierno de Federico Franco no daba señales de adoptar una posición similar a la de Duarte. Por el contrario, se produjo un acercamiento a Estados Unidos y tras la suspensión en el bloque, incluso algunos sectores, como la Asociación Rural de Paraguay (ARP), la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) plantearon retirarse del bloque. En particular, se cuestionaba la limitación de negociar acuerdos con terceros de forma unilateral que existe en el Mercosur.⁴⁷

⁴⁷ Julieta Heduvan y Mariano Eduardo Roark, “Paraguay y el Mercosur después de Lugo. Crisis política y debate interno. Actores e intereses”, en VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, “el I Congreso del COFEI y el II Congreso de la

El golpe de Estado en Paraguay fue aprovechado para formalizar el ingreso de Venezuela como miembro pleno. Aunque el Protocolo de Caracas se firmó en 2006, no había entrado en vigor debido a la negativa del Congreso paraguayo de aprobarlo. En la Cumbre de Mendoza de 2012, en la misma que se suspendió a Paraguay, se aceptó a Venezuela como nuevo miembro pleno. Esto fue cuestionado por el gobierno paraguayo, que impugnó las decisiones tomadas en Mendoza ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Al final, el Tribunal no validó las exigencias paraguayas, lo que implicó la ratificación del ingreso de Venezuela. Esta fue una herida abierta del Mercosur hasta 2016.

A esto se sumaba el cuestionamiento que se hacía al alegado abandono de la dimensión comercial del bloque. En 2013, proyectos de macro-regionalismo como el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) parecían ser la nueva modalidad para impulsar el comercio. El Mercosur estaba al margen de esos procesos o de la firma de acuerdos interregionales o transregionales, como el acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Incluso, el presidente uruguayo José Mujica cuestionaba el bloque al afirmar que “el Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual”.⁴⁸

FLAEI”, 2014. En <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44791> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

⁴⁸ José Mujica, citado en Gerardo Caetano, “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur? Contextos y desafíos de la encrucijada actual”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 30, 2015, p. 45.

En el ámbito regional, se insistía que el libre comercio intra-bloque no avanzaba y que existían aspectos sin resolver como las medidas unilaterales de Brasil y Argentina. Esto último era válido, pero el tema del comercio intra-bloque es más complejo, pues, aunque es cierto que no se logró retomar el nivel de intercambio de la década del noventa, los intercambios intrarregionales tuvieron periodos de crecimiento.⁴⁹

El ocaso del “nuevo Mercosur” se acelera con el triunfo de Macri en Argentina, la destitución de Rouseff y su sustitución por Temer en Brasil. En Argentina, Macri era crítico del ingreso de Venezuela y priorizaba la dimensión comercial del bloque, incluso planteando su flexibilización para convertirlo en una zona de libre comercio que permitiera a los países negociar acuerdos con terceros de forma unilateral. En el caso de Brasil, también proponía flexibilizar el Mercosur, un proceso que era visto por el canciller José Serra, como una camisa de fuerza para Brasil. A esto se sumó el abandono a cualquier intento de ejercer un liderazgo regional no sólo en el Mercosur, sino en América del Sur, rompiendo la estrategia que se había iniciado con Franco en 1994.

En ambos países se retomó la lógica de la integración como un mecanismo para la inserción de los países en la economía internacional. En el caso de Macri, se impulsó un discurso de inserción económica y de fin del aislamiento político que según el gobierno argentino habría sufrido el país en la era kirchnerista. En el caso de Temer, también se destacó la necesidad de ampliar la inserción internacional. Igualmente, se produjo un retorno de iniciativas

⁴⁹ Para ver en detalle el tema del comercio intra-zonal entre 2003 y 2015, véase Fernández Guillen, *op. cit.*, pp. 256-259; Hugo Daniel Ramos, “El ‘nuevo Mercosur’: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el periodo 2003-2015”, en *Revista Dimensões*, vol. 35, 2015, pp. 470-493.

norte-sur, como fue el caso de las negociaciones de un acuerdo estratégico entre el Mercosur y la Unión Europea, el interés de Macri en integrarse al TPP o el deseo de firmar un TLC con Estados Unidos.

La agenda de la integración cambió. El comercio volvió a ser el centro, en detrimento de la agenda social y productiva, pero no sólo eso, sino que, en vez de intentar resolver viejos problemas comerciales, se dio prioridad a la agenda externa. La conclusión de las negociaciones con la Unión Europea y la convergencia con la Alianza del Pacífico fueron las prioridades iniciales, pero luego se sumó la negociación de acuerdos con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, Singapur y Corea del Sur, además de profundizar los acuerdos de preferencias comerciales con India e Israel. Incluso se planteó en el plano retórico, la revisión de la relación con China, aunque la realidad del peso de ese país en el comercio del bloque acabó con tal pretensión. En la nueva agenda, también se detuvo el avance institucional y la defensa de la democracia, debido al rechazo de Paraguay al Protocolo de Ushuaia. Y, en cuanto al proceso de ampliación, se redujo la velocidad en el proceso de ingreso de Bolivia como miembro pleno, mientras que Venezuela fue suspendido del bloque en 2016, un país que, al margen de las violaciones de las normas democráticas por parte de Maduro, resultaba incómodo para la nueva agenda que se quería impulsar en el Mercosur.⁵⁰

El ascenso al poder de Jair Bolsonaro en Brasil y Alberto Fernández en Argentina plantea un escenario distinto al existente

⁵⁰ Gabriel Esteban Merino, “El Mercosur en tiempos de retorno neoliberal”, en Claudia Mikkelsen y Natasha Picone [eds.], *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer el presente*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2018, pp. 1059 y 1060.

desde 2015. Aunque tras el triunfo de Alberto Lacalle Pou en Uruguay se mantenía una mayoría de gobiernos liberales, la dinámica interna del grupo ha variado. Por un lado, se debe destacar el retorno del kirchnerismo al poder en Argentina, pues el gobierno de Cristina Fernández puede intentar reordenar la agenda del bloque y volver a convertir a la integración intra-Mercosur en el centro de ésta y no tanto a las negociaciones externas. En mayo de 2020, el gobierno argentino recomendó cautela con las negociaciones con países como Corea del Sur. Aunque, Lacalle Pou apoya este tipo de acuerdos, también ha destacado la necesidad de fortalecer la dimensión social del bloque. Sin embargo, la presencia de Jair Bolsonaro en Brasil plantea un escenario de potencial conflicto. Por otro lado, Bolsonaro y Fernández tienen diferencias personales, lo que no es positivo en un bloque fuertemente presidencialista. Al margen de esto, Bolsonaro ha replanteado la política exterior,⁵¹ dando prioridad a las relaciones con el mundo desarrollado, lo que genera dudas sobre cuál es la importancia del Mercosur en esa nueva estrategia. Y, el “hiper-liberalismo” del grupo cercano a Bolsonaro plantea una radical reforma comercial en el bloque, que propone por ejemplo una reducción del promedio del arancel externo común de 14% a 7%. Este tipo de reforma difícilmente será aceptado en Argentina.

CONCLUSIÓN

Pocos trabajos después de 2015 usan la expresión “nuevo Mercosur” para describir al bloque formado por Argentina, Brasil,

⁵¹ Sobre las perspectivas de la política exterior de Bolsonaro, véase Esteban Actis, “La visión del mundo de Jair Bolsonaro: de la periferia perimida a la periferia tradicionalista”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, núm. 1, 2019, pp. 51-57.

Paraguay y Uruguay. Se entiende que con la llegada al poder de gobiernos de centroderecha y con la suspensión de Venezuela, se cerró ese ciclo y el Mercosur redirige su interés a los temas comerciales que le dieron origen. La verdad es que, aunque el Tratado de Asunción impulsa un proceso esencialmente comercial, el Mercosur nunca fue sólo libre comercio, pues aprobó políticas regionales en materia laboral, educativa y de migración. También tuvo un fuerte componente político asociado a la defensa de la democracia. No obstante, tampoco se puede negar que los gobiernos de izquierda profundizaron esa agenda no-comercial de la integración. Como se evidencia en el trabajo tanto el FPV, el PT, el FA y la APC, cada uno a su manera, impulsaban en sus países una agenda que daba mayor relevancia a las políticas sociales y el retorno del Estado como agente del desarrollo económico. También, particularmente Kirchner y Lula, tenían aspiraciones de influir en la región suramericana. En consecuencia, no es de sorprender que quisieran aplicar en el Mercosur lo que estaban haciendo en sus países. Y, el Mercosur cambió efectivamente: es verdad, nunca dejó de ser un bloque comercial, pero por momentos las agendas no comerciales parecían ser más relevantes para los países. En este capítulo se ha descrito la agenda regional de los gobiernos de izquierda, en particular su énfasis en fortalecer la dimensión social y productiva, e intentar establecer mecanismos para resolver las asimetrías.

A pesar de los viejos problemas de la integración, en particular de la esfera comercial, fueron dejados de lado. El FOCEM no era suficiente para resolver el tema de las asimetrías y para Paraguay y Uruguay era muy importante superar las limitaciones al acceso a los mercados de sus socios mayores. Además, muchos aspectos de la nueva agenda como el PPI o el PEAS, parecían propuestas voluntaristas difíciles de aplicar y generar resultados concretos en

el corto plazo. Todas esas limitaciones y el debilitamiento de los gobiernos de izquierda desde 2012 crearon las condiciones para una crítica al “nuevo Mercosur”. Los gobiernos de Macri y Temer, aunque no desmantelaron la agenda social y productiva, simplemente la pusieron en un segundo plano.

En el Mercosur se retomó la agenda del regionalismo abierto, pero profundizado. Pasados cinco años del inicio de esta nueva etapa, el bloque, especialmente en el ámbito comercial, sigue tan estancado como en la era post-hegemónica. Así, las recientes declaraciones de Lacalle Pou en la Cumbre Virtual de julio de 2020, muestra que la demanda de un Mercosur social sigue vigente, como también lo es la de un Mercosur productivo. Con ello se quiere decir, que, aunque la agenda del “nuevo Mercosur” quizá no fue aplicada de la manera más adecuada, era y sigue siendo relevante para un proyecto de región que atienda a las demandas de todos los actores. Es difícil de saber si será retomada en el Mercosur de Bolsonaro y Fernández.