

# ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual

**GERARDO CAETANO\***

## RESUMEN

El cambio de paradigmas en los procesos de integración regional hace tiempo que viene consolidándose en distintas partes del mundo. En América Latina, una multiplicidad de procesos integracionistas, aunque desde distintos formatos y objetivos, parece dar cuenta de ese cambio. En ese contexto y como un ejemplo singular, el MERCOSUR ha sido el bloque que ha apostado de manera más persistente al objetivo –más en la teoría y en el discurso– de construir una unión aduanera, tanto en lo que tiene que ver con la idea de un espacio de “desarrollo compartido” como en la negociación comercial conjunta. Sin embargo, en los hechos, el MERCOSUR no ha podido avanzar en términos efectivos más allá de una unión aduanera muy defectuosa, situación que en los últimos años se ha profundizado. El trabajo propuesto apunta a examinar la encrucijada actual del MERCOSUR en términos de cambio de paradigma integracionista, con la adopción de perfiles nuevos vinculados con la flexibilización comercial y las llamadas “múltiples membresías”. Esta hipótesis buscará contrastarse con las evidencias que surgen de un cambio gradual de políticas y estrategias en los países socios del Mercosur, con un protagonismo decisivo de Brasil.

## PALABRAS CLAVE

América Latina; MERCOSUR; integración; regionalismo; geopolítica.



## TITLE

Towards a new integrationist paradigm in the MERCOSUR? Contexts and challenges of the current crossroads

## ABSTRACT

The change of paradigm in regional integration processes has long been consolidating in several parts of the world. In Latin America, a variety of integrationist processes deploying differences in goals and formats accounts for this change. Within this context, MERCOSUR stands out for its strong commitment –albeit more in theory and rhetoric– to the building of a customs union understood as a space of “shared development” and joint commercial negotiations. However, when coming to practical terms, MERCOSUR has not made great progress beyond the creation of a very imperfect customs union –a situation that has worsened in recent years. This paper examines MERCOSUR’s current crossroads as regards the change in its integrationist paradigm, the adoption of new profiles related to commercial flexibility and the so-called “multiple memberships”. This hypothesis shall be confirmed in the face of evidence arising from the gradual change in policies and strategies in the countries that are members of MERCOSUR –the case of Brazil being particularly important for its decisive role in the region.

## KEYWORDS

Latin America; MERCOSUR; integration; regionalism; geopolitics.

**\*Gerardo CAETANO,**  
Historiador y politólogo. Coordina el Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.

## Introducción

El cambio de paradigmas<sup>1</sup> en los procesos de integración regional hace tiempo que viene consolidándose en distintas partes del mundo. En América Latina, una multiplicidad de procesos integracionistas, aunque desde distintos formatos y objetivos, parece dar cuenta de ese cambio. En ese contexto y como un ejemplo singular, el MERCOSUR ha sido el bloque que ha apostado de manera más persistente al objetivo –más en la teoría y en el discurso- de construir una unión aduanera, tanto en lo que tiene que ver con la idea de un espacio de “desarrollo compartido” como en la negociación comercial conjunta. Sin embargo, en los hechos, el bloque no ha podido avanzar en términos efectivos más allá de una unión aduanera muy defectuosa, situación que en los últimos años se ha profundizado.

El trabajo propuesto apunta a examinar la encrucijada actual del MERCOSUR -signada por el incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos por los estados parte en el Tratado de Asunción de 1991 y en acuerdos sucesivos signados durante las Cumbres presidenciales, por la no aplicación de decisiones y resoluciones adoptadas formalmente por los órganos decisorios del bloque, por la postergación en la respuesta efectiva a retos como la negociación de acuerdos comerciales con países o bloques extrazona, etc.- en términos de un cambio progresivo de paradigma integracionista, con la adopción de perfiles nuevos vinculados con la flexibilización comercial y las llamadas “múltiples membresías”. Esta hipótesis buscará contrastarse con ciertas evidencias que surgen de un cambio gradual de políticas y estrategias respecto al MERCOSUR por parte de los estados parte del bloque, con un protagonismo decisivo de Brasil.

A tales efectos se sigue en el artículo la siguiente ruta de análisis: i) un examen sumario de las discusiones teóricas más recientes sobre la rediscusión de los modelos de integración, en especial aquellos enfocados a las dimensiones económico-comerciales; ii) un relevamiento de los principales retos del MERCOSUR actual en lo que refiere a su inserción en el contexto internacional y regional; y iii) una evaluación sintética en torno a los giros previsibles de las estrategias del bloque en el corto y mediano plazo.

### 1. Nuevos paradigmas y rediscusión de modelos de integración regional<sup>2</sup>

Los procesos de integración regional han sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas, especialmente a partir de estos primeros años del siglo XXI. Las relaciones comerciales entre los estados difieren en la actualidad a las que se desplegaban en décadas pasadas, en que estos procesos tenían otras características y se enmarcaban en las definiciones de las teorías clásicas de la integración económica, lo que diferenciaba al proceso de acuerdo a diferentes niveles<sup>3</sup>. Imperaban por entonces clasificaciones relacionadas con distintos grados

<sup>1</sup> Un ejemplo posible para la comprensión de un lector no especializado en relación a este cambio de paradigmas aludido puede ser la Alianza del Pacífico, que a partir de una práctica de integración mucho más flexible y de menor densidad institucional en sus formatos, no se adapta con facilidad a ninguna de las categorías habitualmente utilizadas por la teoría de la integración económica. En un sentido diferente, la mención de cambio de paradigma de integración podría aludir a las consecuencias en este tipo de procesos de los cambios en las formas de producción y de los encadenamientos productivos (cadenas globales de valor).

<sup>2</sup> La mayoría de los desarrollos teóricos que se desarrollan en este apartado son tributarios de un trabajo del autor en colaboración con Ignacio Bartesaghi, sobre el tema *La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?*, actualmente en prensa.

<sup>3</sup> BALASSA, Bela, *Teoría de la integración económica*, Biblioteca Uthea de Economía, México, 1964.



de profundidad de acuerdo a los instrumentos de política comercial definidos por los miembros, como zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.

En esta dirección y a los efectos de clarificar las consideraciones que siguen, desde la perspectiva de análisis de este artículo cabe identificar cuatro etapas en los procesos de integración regional desde la segunda postguerra hasta nuestros días: i) una primera caracterizada por hitos como la creación del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de 1947 o de la Comunidad Económica Europea (CEE) nacida a raíz de la firma del Tratado de Roma de marzo de 1957, así como por acuerdos de tipo profundo en América Latina y Europa, en el marco de lo que Roberto Bouzas ha denominado "etapa de gran diseño"; ii) una segunda signada por una reformulación de los procesos integracionistas hacia una lógica de apertura, un declive progresivo del multilateralismo y mayores contactos de EEUU y la UE con el resto del mundo; iii) una tercera caracterizada por un crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales ("plato de espagueti"), con formatos menos rígidos que los firmados en décadas anteriores; iv) y una cuarta etapa, en curso de definición y pleno despliegue, con nuevos cambios en el comercio internacional y en las disciplinas comerciales, creciente importancia de las barreras no arancelarias en la liberalización comercial y de las nuevas disciplinas "OMC plus" (normas medioambientales, laborales, propiedad intelectual, compras públicas).

El proceso de integración más característico de la primera época señalada fue en efecto la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea (UE), esquema de integración que –en forma más o menos indirecta– marcó todos los procesos latinoamericanos que tomaron como referencia ese modelo, más allá de las notorias diferencias en los resultados. Este fue el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (hoy ALADI), el Mercado Común Centroamericano (hoy SICA), el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina), el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Si bien se constituyó muchos años después, a partir del Tratado de Asunción de marzo de 1991, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) también fue parte de este fenómeno de emulación muchas veces implícita. Como los otros procesos de integración mencionados se inspiró en más de un sentido –aunque a menudo se lo niegue– en la experiencia de la Comunidad Económica Europea.

En tiempos más recientes, muchos de los mencionados procesos de integración en América Latina han ingresado en situaciones críticas de diversa índole<sup>4</sup>, lo que ha llevado a quiebras que en algunos casos han puesto en riesgo la continuidad efectiva de algunas de esas experiencias de integración. Esto último es lo que está ocurriendo actualmente con la Comunidad Andina. Las razones que explican el desgaste son multicausales y no podrían abordarse cabalmente en este artículo, pero en parte, pueden explicarse por los efectos de un cambio en el paradigma global de integración, en el marco de nuevos escenarios a los que no todos los procesos han sabido adaptarse. Con el centro de análisis puesto en los procesos de integración más propiamente económica, resulta oportuno pasar revista, aunque sea sumaria –los límites del texto impiden un desarrollo mayor–, a estos cambios conceptuales y teóricos.

Autores más contemporáneos ya no hacen hincapié en los modelos de integración

---

<sup>4</sup> El desfibramiento progresivo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la inercia actual del Mercosur en lo que refiere a muchos de sus objetivos originarios (tanto comerciales como políticos) podrían aludir como ejemplos de esos fenómenos de crisis a que nos referimos.

en base a niveles, sino que simplifican dicho concepto a los efectos económicos inmediatos: países de una región que deciden reducir o quitar tarifas y barreras a la libre circulación de mercancías y servicios, así como también el tipo de articulación de los factores de producción<sup>5</sup>. Por otra parte, Richard Baldwin ha planteado diferentes niveles de integración, mencionando que los acuerdos comerciales pueden ser considerados de integración profunda o superficial<sup>6</sup>.

En el caso de la integración profunda, se establece que sus integrantes no pueden impedir la movilidad de la mano de obra y del capital, así como tampoco entorpecer la instalación de firmas extranjeras de otros países. Asimismo, Baldwin plantea que los países que se integran a menudo eliminan las restricciones normativas y fiscales para las empresas extranjeras, por lo que se está frente a un cambio muy profundo de las políticas nacionales<sup>7</sup>. En el caso de los acuerdos superficiales solo liberalizan los aranceles y las cuotas, además de modificar las barreras no arancelarias entre los países miembros.

Otro aspecto central para una mayor comprensión de la integración como fenómeno económico, especialmente en relación al mencionado cambio de paradigma en los contextos actuales, tiene que ver con las razones para integrarse. La teoría clásica del comercio entiende que el intercambio comercial entre los países eleva el bienestar mundial<sup>8</sup>. Por lo tanto, al menos en términos económicos, debe tenerse en cuenta el costo que enfrentan algunos países por no participar en un proceso de integración. De acuerdo a un número importante de autores, el impacto es claro tanto en la erosión de preferencias, como en los otros efectos económicos que deben asumir los no miembros<sup>9</sup>.

En este marco, de nuevo como plantea Baldwin, se le otorga relevancia a las motivaciones derivadas por las acciones de política comercial seguida por otros actores de peso internacional<sup>10</sup>. En ese sentido, este autor plantea que el cambio de estrategia seguido

---

<sup>5</sup> BALDWIN, Richard y VENABLES, Anthony, *Regional Economic Integration. Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, 1995, pp. 1598-1640.

<sup>6</sup> Como ejemplo de un acuerdo considerado de integración profunda, el autor nombra a la UE, ya que se está frente a un mercado común donde los estados no pueden restringir las importaciones de bienes y servicios originarios de otros países. Por su parte, define como integración superficial a la presentada por los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), al MERCOSUR y a otros procesos de integración de AL (también de África).

<sup>7</sup> El autor mencionado considera que hay dos dimensiones diferentes en lo que define como integración profunda. Por un lado el margen extensivo y por otro el intensivo. El extensivo se refiere a un aumento en las áreas de política abarcadas por un acuerdo, mientras que el margen intensivo se vincula con la profundidad institucional del acuerdo. Las dos dimensiones pueden estar relacionadas, dado que la ampliación de la cobertura de un acuerdo puede requerir la creación de nuevas instituciones.

<sup>8</sup> Pero como se verá en los capítulos siguientes, otros autores, en especial la escuela "vineriana" iniciada a partir de 1950, demostraron que este concepto no es válido en todos los casos.

<sup>9</sup> SCHIFF, Maurice, *Regional integration and development in small states*. Development research group. Banco Mundial. 2002; SCHIFF, Maurice, CHANG, Won, *Market Presence, contestability, and the terms-of-trade effects of regional integration, 2001*. Presentado en Lacea, Montevideo, Uruguay. Cabe señalar que la literatura revisada que ha estudiado el fenómeno de la integración a nivel internacional, coincide en los efectos de no integrarse, por lo que de cierta forma los países, en particular los más pequeños, no pueden escapar al fenómeno. Este fue el caso de la posición que debió tomar Uruguay frente a la integración argentino - brasileña iniciada en la década del ochenta. Véase ABREU, Sergio, BIZZOZERO, Lincoln, *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, INTAL, Buenos Aires, 2000.

<sup>10</sup> Baldwin utiliza como ejemplo las negociaciones iniciadas por Estados Unidos y México (luego de cerrado el acuerdo con Canadá), que culminaron con la conformación del NAFTA debido al interés de Canadá, así como el efecto que en el mismo sentido tuvo el Mercado Único, concretado en 1992 por parte de la UE, en los países que conformaban *The European Free Trade Agreement* (EFTA).



por EEUU en lo que refiere a su inserción internacional a partir de la década de los noventa, repercutió directamente en las motivaciones de otros estados, incluido el mismo proceso de perfeccionamiento de la UE, las relaciones de este bloque con América Latina y la incursión de China en esta misma región.

El alineamiento en la estrategia de inserción internacional de EEUU y los países europeos se hizo más evidente en la década de los noventa, una vez que se iniciaron los contactos comerciales entre dichos países y el MERCOSUR. Es más, luego del fracaso de dicha política plurilateral y también de la continental lanzada a través del ALCA, tanto EEUU como los países europeos mostraron posiciones comunes, primero en relación con los países de Centroamérica y luego con los países andinos, en especial con Colombia y Perú. Incluso los documentos de la Comisión Europea (2006) establecen expresamente que la política comercial de la UE "debe tener en cuenta las negociaciones de los posibles socios competidores de la UE", lo que constituye una alusión directa a EEUU.

Como lo establece la OMC (2011), entre las razones por la cuales los países se integran a través de Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP), se ubica la necesidad de acceder a mercados más importantes, la búsqueda de evitar la erosión de las preferencias, el aumento de la previsibilidad de las futuras políticas comerciales, el envío de señales de estabilidad a los inversores y el logro de compromisos de política concebidos como profundos.

En efecto, parece existir coincidencia en la importancia de los efectos de no integrarse y en las motivaciones de los estados por ingresar a dicho fenómeno para no perder posiciones en el comercio internacional. Este es por ejemplo uno de los temas centrales en el debate actual sobre la agenda externa del MERCOSUR, así como en la importancia otorgada a las negociaciones de dicho bloque con la UE, más allá de las notorias implicaciones políticas de esa iniciativa en la actual coyuntura regional<sup>11</sup>.

En términos de las etapas del fenómeno de la integración, como se señaló anteriormente, se trata de un concepto que ha evolucionado aceleradamente en los últimos años. Cabe recordar que los primeros antecedentes de procesos de integración fueron anteriores a la constitución del GATT: son los casos del Zollverein (unión aduanera alemana), la misma Unión Aduanera de África del Sur (SACU) o el Benelux, conocidos como las uniones aduaneras más antiguas a nivel internacional. De cualquier forma, el fenómeno se hizo extensivo luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual se crearon los cimientos necesarios para garantizar la paz mundial. Esto, entre otros factores, pudo ser posible por el fenómeno de institucionalización internacional a partir de la creación de organismos como las Naciones Unidas, el Banco Mundial<sup>12</sup>, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Los recientes procesos electorales en Brasil y Uruguay, aunque de distintos modos, han puesto una vez más de manifiesto las fuertes controversias sobre los temas de la integración y de la inserción internacional entre los gobiernos del PT y del Frente Amplio y sus respectivas oposiciones. En especial en Brasil, la confrontación en la segunda vuelta entre Dilma Rousseff y Aécio Neves tuvo en estos temas uno de los asuntos más debatidos.

<sup>12</sup> Inicialmente conocido como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

<sup>13</sup> Resultado del fracaso en la creación de la Organización Internacional del Comercio.

En efecto, como ya se ha anticipado, fue a partir de la creación del GATT en el año 1947 cuando se inició la primera etapa en lo que refiere a la integración económica internacional, al menos de forma extendida. Al respecto de esta evolución, Paul Krugman ha señalado que desde esa fecha y hasta la década de los ochenta, las negociaciones regionales así como las multilaterales fueron vistas como complementarias y sustitutas, hecho que cambió desde entonces. Para el mismo autor, el acuerdo GATT fue el que impuso la lógica de los acuerdos comerciales, fenómeno que permitió que dicho instrumento de integración comercial tuviera cerca de 30 años de razonable éxito.

Más allá de la integración multilateral, el primer hito en cuanto a un proceso de integración profundo fue el de la constitución de la Comunidad Económica Europea, que como se mencionó anteriormente marcó el desarrollo de la integración en Latinoamérica a través de la implementación de los procesos de integración ya señalados, fenómeno que también fue visible en el continente africano. Como es sabido, la que podría ser denominada como primera etapa de la integración, pronto atravesó profundas crisis, especialmente en el plano político, pero también en el económico, que impidieron cumplir con los objetivos originalmente planteados. Este contexto llevó a lo que Roberto Bouzas ha denominado como un "regionalismo de respuesta hacia la crisis", ya que todos los procesos debieron ajustarse a la realidad nacional de sus miembros (en Centroamérica incluso en medio de conflictos bélicos fratricidas), así como a la crisis económica de fines de la década de los setenta y principios de los ochenta<sup>14</sup>. En definitiva se dio un cambio en el enfoque del comercio sur-sur y en la sustitución de importaciones hacia una apertura impuesta por los fracasos de los modelos anteriores<sup>15</sup>.

Este nuevo período coincide con un cambio en la integración regional a nivel mundial, especialmente por la importancia otorgada al ingreso de EEUU al fenómeno, hasta la fecha alejado de la estrategia de negociación bilateral. Al respecto, Sergio Abreu y Lincoln Bizzozero han señalado que esta etapa estuvo marcada por el inicio de las negociaciones para conformar una zona de libre comercio entre los países de América del Norte, el fortalecimiento de la integración en Asia a impulso de Japón, el afianzamiento de China y de los "tigres asiáticos" como potencias comerciales de primer orden, la propuesta de Bush para constituir el ALCA, la conformación de la Comunidad de Estados Independientes alrededor de la ex Unión Soviética y las posibilidades de las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. Cabe recordar que muchas de estas iniciativas no alcanzarán buen puerto. También, al menos en América Latina, la nueva fase coincidió con la vuelta de los procesos democráticos en la región, en el marco de un contexto general que permitió una rápida reacción de los países

---

<sup>14</sup> Con respecto a los países de América Latina y el Caribe (ALC), Roberto Bouzas registra una primera etapa como la de un "regionalismo de gran diseño", en que los países concibieron a la integración como un canal apropiado para transitar un camino hacia el desarrollo (combinación de sustitución de importaciones con apertura regional acotada). Esta fue precisamente la época en que se diseñó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA hoy SICA), el Pacto Andino (luego CAN) y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). La crisis de estos procesos, devenida a fines de los ochenta por cambios en los contextos internacionales y por crisis económicas, generó el ya referido "regionalismo de respuesta a la crisis". Véase BOUZAS, Roberto, "Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina", en CAETANO, Gerardo (coord.), *Mercosur 20 años*, CEFIR, Montevideo, 2011.

<sup>15</sup> DE MELO, PANAGARIYA y RODRIK, *The new regionalism. A country perspective*. Documento de trabajo elaborado por el Country Economics Department, Banco Mundial, 1993. Disponible en [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265\\_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf)



frente a la nueva tendencia mundial (formación de bloques), especialmente para contar con mayor peso negociador a la hora de implementar sus estrategias internacionales<sup>16</sup>.

Como se ha anotado, este período estuvo marcado por cierta postergación del enfoque multilateral de integración. En ese sentido, algunos autores como Richard Baldwin y Paul Krugman han coincidido en que fue la falta de liderazgo, en especial de EEUU, una de las principales razones que explican la debilidad presentada por el sistema que regló el comercio mundial en los últimos 30 años. Esta falta de liderazgo constituye, por ejemplo, uno de los motivos por los que hasta la fecha continúan estancadas las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Asimismo, en la misma época, tanto EEUU como la UE iniciaron contactos con otras regiones del mundo, especialmente con América Latina. EEUU lanzó por entonces la propuesta continental del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que tenía por objetivo crear una zona de libre comercio de segunda generación, desde Canadá hasta Argentina, con exclusión de Cuba. Por su parte, en forma más o menos contemporánea, la Unión Europea inició conversaciones con el MERCOSUR, Centroamérica y los países andinos.

Con respecto a esta segunda etapa de la integración económica, Krugman ha considerado que a partir de la década de los ochenta se pasa de una visión multilateral a una de perfiles mucho más regionales o bilaterales. Esta última modalidad ha sido muy cuestionada por otros autores como Jagdish Bhagwati, en especial por los impactos distorsivos que generó en el comercio mundial, circunstancia que a su juicio no hubiese ocurrido bajo una modalidad de integración multilateral. En ese sentido, otros autores como Baldwin han planteado que la proliferación de acuerdos regionales o bilaterales configura una amenaza para una forma de sistema económico comercial como el que propone la OMC. En esa línea de argumentación, se señala que este nuevo tipo de acuerdos de integración económica logran a menudo un efecto dominó, presionando a los países que no forman parte del proceso para que se integren al mismo<sup>17</sup>.

Por su parte, otros autores que denominan a esta segunda etapa como "nuevo regionalismo" (reservando esta categoría para aquellos procesos de integración sin pretensión de generar una institucionalidad profunda), entienden que en este contexto los países buscan beneficiarse de los efectos dinámicos de la integración para promover la transformación en la productividad y competitividad internacional de sus economías<sup>18</sup>.

De todas formas, no es hasta bien entrada la década de los noventa -y especialmente en los primeros años del siglo XXI- cuando, debido al crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales, en especial de aquellos de menor profundidad (como las zonas de

<sup>16</sup> SANGMEISTER - FUENTES, "¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana", en *Revista Española Desarrollo y Cooperación*, nº 1, Madrid, enero-febrero 2002, pp. 27-32.

<sup>17</sup> BALDWIN, Richard, "The causes of regionalism", en *The World Economy*, vol. 20, nº 7, 1997, pp. 865-888.

<sup>18</sup> SANAHUJA, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", en *Pensamiento Iberoamericano. La nueva agenda de desarrollo en América Latina*, nº 0, Instituto de Cooperación Iberoamericano, Madrid, febrero de 2007, pp. 75-106. Otros autores también remiten a esta categoría de "nuevo regionalismo": Baier, Bergstrand, Egger, Baldwin, Bhagwati, entre otros.

libre comercio) de acuerdo a la definición clásica, se puede ubicar una tercera etapa que termina de consolidar el nuevo paradigma negociador iniciado ya en la etapa anterior. Debe reconocerse que esta última no necesariamente logró superar –especialmente en el caso de los procesos latinoamericanos– las dificultades que provocaron la persistencia de las barreras arancelarias y especialmente las no arancelarias, la baja integración productiva, la falta de infraestructura y de desarrollo tecnológico, entre otras dificultades.

En cuanto a este nuevo período (que hemos caracterizado como tercera fase), tampoco América Latina estuvo ajena a dicha etapa, que al menos en sus orígenes fue impulsada por los principios del llamado “Consenso de Washington”. Fue en ese contexto, signado por la coincidencia de gobiernos liberales en la región, que se gestó el MERCOSUR, a partir de un modelo de integración que en más de un sentido puede decirse que emergió “fuera de tiempo”, sobre todo si se tiene en cuenta el tipo de integración pretendido en relación a las nuevas tendencias internacionales ya comentadas. Debe señalarse que en lo que refiere a la denominación y caracterización de estas tres etapas de la integración antes mencionadas, algunas organizaciones y autores las han definido de diferentes formas: “regionalismo abierto” (como se refiere en publicaciones de la CEPAL a partir de 1994), “nuevo y viejo regionalismo” (como estableció un autor como Ethier en 1998 o también publicaciones del BID en 2002) o el llamado “segundo regionalismo”, entre otras clasificaciones más o menos similares<sup>19</sup>.

El nuevo escenario emergente desde finales del siglo XX, como ha aseverado Jagdish Bhagwati, se encuentra caracterizado por una progresión de acuerdos comerciales (el autor graficó el nuevo fenómeno como un “plato de espagueti”) suscritos por los estados nacionales en la época, hecho que no puede ser analizado de espaldas al fenómeno de la globalización, dado que el mismo provocó importantes cambios en los formatos de negociación característicos desde la década de los cincuenta. En este tipo de acuerdos se negocian diferentes cronogramas de desgravación, distintos márgenes de preferencia, regímenes de orígenes distintos, así como otras disposiciones y disciplinas que no son necesariamente coincidentes entre sí, lo que dificulta la armonización internacional.

Como lo indica el cuadro 1 presentado a continuación, la OMC cuenta actualmente con 379 notificaciones que, como puede observarse, son en su mayoría acuerdos de integración económica y acuerdos de libre comercio, no uniones aduaneras como la que pretendió conformar el MERCOSUR en la década de los noventa. Una de las nuevas tendencias del comercio internacional tiene que ver con la interrogación acerca de quiénes negocian dichos acuerdos, los que ya no involucran necesariamente a países vecinos o ubicados en una misma región. Por contrapartida, la integración ha adquirido la característica de relacionar a países muy distantes tanto en términos geográficos, políticos, culturales como económicos, lo que sin duda implica nuevos desafíos. En ese marco, el fenómeno de la explosión comercial ha estado asociado al dinamismo asiático, siendo la zona más emprendedora en la firma de acuerdos comerciales durante la última década.

<sup>19</sup> BHAGWATI, Jagdish, “Regionalism and multilateralism: an overview”, en DE MELO, Jaime y PANAGARIYA, Arvind (editores), *New Dimension in Regional Integration*, Cambridge, Centre for Economic Policy Research, 1993, pp. 22-51. Por muchas razones, la categoría de “regionalismo abierto” es la que ha generado mayores controversias. Más actores que autores la han hecho sinónimo, en clave más política que académica, de un regionalismo asociado con el predominio de las ideas “neoliberales”, olvidando su origen cepalino y la evolución histórica de su carga conceptual, particularmente sensible en el caso de los integracionismos latinoamericanos.





Dichos acuerdos son cada vez más complejos en las disciplinas negociadas, acompañando las transformaciones que se registran a nivel internacional a impulso del avance tecnológico. Son ejemplos en este sentido las negociaciones medioambientales (Huella de Carbono), la propiedad intelectual, las compras gubernamentales o las normas laborales, entre otras, reglas que de disciplinarse en forma rígida pueden ser una amenaza cierta para consolidar asimetrías casi irreversibles entre los distintos actores del comercio internacional<sup>20</sup>. Para la OMC, no debe confundirse apertura arancelaria con un real acceso a los mercados, ya que el arancel -si bien continúa siendo importante- es solo uno de los instrumentos de política comercial aplicados por los estados<sup>21</sup>. También deben tenerse muy en cuenta, por ejemplo, los cambios en la forma de producir. Al respecto, Richard Baldwin ha planteado que una de las diferencias entre el siglo XX y el XXI tiene que ver con el nivel de interacción que se ha alcanzado por los avances tecnológicos (transportes y tecnología), lo que ha permitido la deslocalización de inversiones y el desarrollo de cadenas de valor.

## Cuadro 1 - Tipo de acuerdos notificados en la OMC (\*) (Acuerdos en vigor, hasta el año 2012)

Tipo de acuerdo	Cláusula de Habilitación	GATS Art. V	GATT, artículo XXIV	Gran total
Unión aduanera	8		10	18
Unión aduanera - Adhesión	1		7	8
Acuerdo de integración económica		114		114
Acuerdo de integración económica - Adhesión		4		4
Acuerdo de libre comercio	12		207	219
Acuerdo de libre comercio - Adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial - Adhesión	1			1
Gran total	36	118	225	379

**Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la OMC.**

(\*) En algunos casos las uniones aduaneras son notificadas tanto por la Cláusula de Habilitación como por el Artículo XXIV del GATT, lo que generaría algunas duplicaciones.

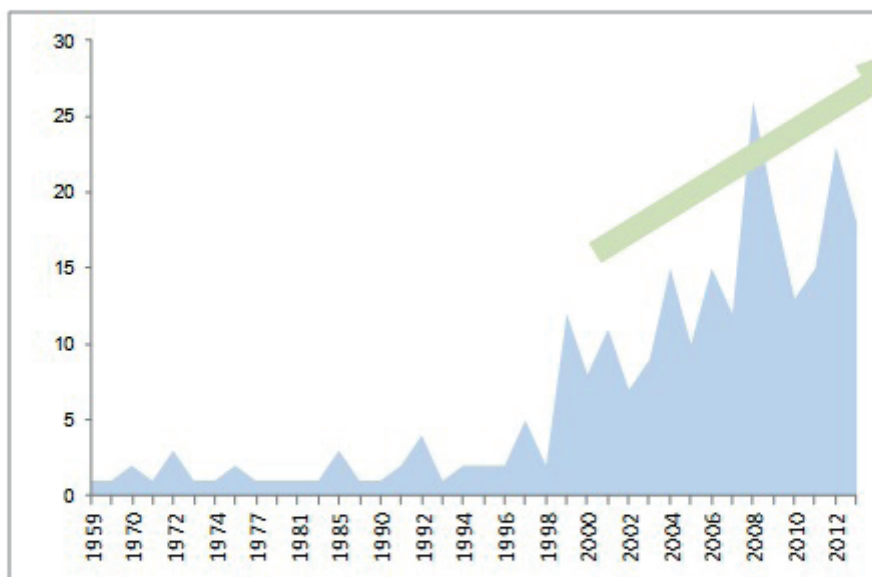
Los registros indican que desde los noventa se ha venido dando un crecimiento exponencial de los acuerdos bilaterales, precisamente en momentos en que el MERCOSUR, por ejemplo, suscribía el compromiso de construir una unión aduanera a partir de un modelo de integración instrumentado por algunos estados en las décadas de los cincuenta y sesenta. Este incremento exponencial de acuerdos comerciales de nuevo tipo ha sido considerado por

<sup>20</sup> OLMOS, Ximena, "Huella de carbono en exportaciones latinoamericanas: de la amenaza a la oportunidad", en *Puentes. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina*, vol. 14, n° 7, 2013. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/huella-de-carbono-en-exportaciones-atinoamericanas-de-la-amenaza-a-la>

<sup>21</sup> BALDWIN, Richard, *21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> trade and 20<sup>th</sup> century trade rules*. Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization, 2011.

algunos autores como uno de los “acontecimientos más prominentes del mundo de la economía en los últimos quince años”, denominando a este período como “el nuevo regionalismo”<sup>22</sup>.

### Gráfico 1 – Evolución de las notificaciones en la OMC (Por número de acuerdos en vigor, 2012)



**Fuente:** Ignacio Bartesaghi, “La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea en América Latina: Impactos para el MERCOSUR”, Montevideo, UCUDAL, 2015, elaboración del autor en base a datos de la OMC.

Es así que puede señalarse que a partir de la década de los ochenta, cuando el sistema multilateral de comercio empezó a flaquear, comenzó una evolución signada en gran medida por el pasaje de los acuerdos regionales a los bilaterales. ¿Cuál fue la razón última de ese tránsito más o menos generalizado? De acuerdo a Paul Krugman, hay claros indicios de que una de las claves de la respuesta se encuentra en la política internacional dominante, en particular a partir de las iniciativas desplegadas por los países más poderosos. Otros autores, ante la pregunta de por qué se cierran más zonas de libre comercio que uniones aduaneras en los últimos años<sup>23</sup>, tienden a concluir en los actuales contextos las primeras son políticamente más viables que las segundas, más allá de los debates ideológicos vinculados a los modelos de desarrollo que sustentan –de modo más o menos directo- una u otra opción.

Por supuesto que en la reconceptualización contemporánea de los procesos de integración, los autores refieren también otros factores, que mucho tienen que ver con las nuevas dimensiones planteadas como objetivos relevantes por los regionalismos contemporáneos. Estos procesos reforzarían el tropismo de los proyectos de integración hacia

<sup>22</sup> BAIER, Scott, BERGSTRAND, Jeffrey y EGGER, Peter, “El nuevo regionalismo: causas y consecuencias”, en *Integración y Comercio*, nº 26, INTAL, Buenos Aires, 2007, pp. 9–32.

<sup>23</sup> FACCHINI – SILVA - WILLMANN, “The Customs Union issue: Why do we observe so few of them?”, en *Journal of international economics*, vol. 90, nº 1, University of California, 2008, pp. 136–147.



la promoción de nuevas formas de comercio de bienes, ideas, tecnología, capital y técnicas, en procurar sustentar auténticos procesos de complementación productiva.

En esa misma dirección y con particular significación analítica para el estudio de los regionalismos latinoamericanos, la multidimensionalidad y el pluralismo manifiesto de las políticas de integración regional, ha provocado una fuerte ampliación de taxonomías y clasificaciones diferentes en el ámbito del regionalismo comparado<sup>24</sup>.

De todos modos y como se verá más adelante, en el caso de América Latina y del MERCOSUR en especial, el problema mayor no radica en la modalidad o profundidad de los acuerdos, ya que teóricamente la mayoría de los países del continente se han integrado mediante pactos con objetivos específicos y ambiciosos (en particular en el caso de las uniones aduaneras y mercados comunes). Por el contrario, los cuestionamientos han estado centrados –y lo siguen estando– en el grado de cumplimiento que se ha verificado de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria en cada caso. Como es conocido, todos los procesos de integración de la región han presentado y presentan gruesos incumplimientos a lo dispuesto en sus tratados fundacionales, hecho particularmente visible en el caso del MERCOSUR<sup>25</sup>.

## **2. Las nuevas condiciones de inserción internacional y la clave regional en el MERCOSUR**

A partir de estos retos, el contexto internacional actual no podría ser más claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América Latina en general y desde el MERCOSUR en particular. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde la región.

En efecto, los contextos internacionales actuales coinciden en el imperativo de un sinceramiento y de una renovación sobre los alcances y los objetivos del MERCOSUR. Este imperativo, que podría proyectarse al conjunto del planeta en el sentido de un cambio global de paradigmas que hoy impele a la transformación de todos los procesos con cometidos similares, en América Latina tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos y de una "sopa de siglas" que han creado la imagen de superposición de fines y tareas y que cada día parece alejarse más del reconocimiento internacional y de la valoración positiva de los ciudadanos. En medio de la ya tradicional "inflación retórica" sobre la integración, las realidades, en muchos sentidos acuciantes, exigen cambio de rumbos y concreciones impostergables, con seguridad a partir de agendas más modestas y creíbles.

Repasemos en forma por demás sumaria algunos factores salientes de los nuevos contextos. La crisis financiera internacional, originada en el centro del capitalismo hace ya más de un lustro, ha evidenciado los fallos del sistema de acumulación, así como las dificultades de los espacios multilaterales para acordar cambios certeros en la arquitectura financiera global y mecanismos de salida a la crisis que combinen crecimiento con inclusión social.

<sup>24</sup> MONDELLI, Marcelo, *Case Studies on social dimension in MERCOSUR, ECOWAS and ASEAN*, Informe de Investigación, 2015. Disponible en [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

<sup>25</sup> BARTESAGHI, Ignacio, *Mercado Común del Sur 1991 -2010*, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, 2011.

Esta situación también ha arrojado luz sobre las imperfecciones del esquema de integración europeo, "modelo" puesto en entredicho como paradigma para los procesos integracionistas emprendidos en América Latina. Mientras Europa sigue enfrentando retos graves (como lo indican en forma contundente los recientes sucesos vinculados a Grecia) y sus respuestas de recuperación son tímidas y muy desiguales entre sus miembros, los EEUU parecen por el contrario haber retomado la senda de un crecimiento más vigoroso. Estos rumbos dispares ponen de relieve, entre otros muchos elementos, dos tipos de respuestas muy contrastantes acerca de las políticas y estrategias para dar respuesta a la crisis de los últimos años.

En este marco, el crecimiento de los países "emergentes", posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de crecientes cambios en el escenario internacional. La región asiática encabezada por China ha liderado el crecimiento económico en los últimos años. Según datos del FMI, las economías del G-7<sup>26</sup> que aportaban el 65% del producto global en 1990 han reducido su participación al 47% actual, mientras que la región más pujante de Asia pasó de una participación del 4,8% del producto mundial en 1990 al 18% en la actualidad (del cual China representa un 70%)<sup>27</sup>. En materia de exportaciones, la participación de los productos chinos en el total exportado en el mundo creció un 10% en los últimos treinta años para colocarse en el 11,4% actual frente al 8,6% de las exportaciones estadounidenses (que cayeron más de dos puntos porcentuales en el mismo período)<sup>28</sup>. Para la OCDE, China superará a Estados Unidos como primera economía mundial en el 2016<sup>29</sup>. Sin embargo, cabe advertir que durante 2014 y en lo que va de 2015, el impulso de los países emergentes se ha desacelerado y sus asimetrías internas se han vuelto más visibles. Mientras China varía sus estrategias de crecimiento, y con ello afecta seriamente el mercado mundial de las *commodities*, Brasil y Rusia se enfrentan a crisis económicas y políticas muy desafiantes, con resultados inciertos.

En esa dirección, si bien puede señalarse que en la última década y media uno de los fenómenos centrales ha sido "el traslado del eje de la acumulación global de los países avanzados a los emergentes, de EEUU/UE/Japón a China/India/Brasil", esa convergencia, entendida como el "incremento de la productividad + alza del ingreso per cápita", se ha dado de manera muy desigual dentro de los llamados BRICS. Mientras "dos de los tres principales países emergentes (Brasil e India) están afuera del círculo de convergencia, [...] éste es liderado por el tercero (China), cuyos niveles de alza de la productividad y auge del ingreso per cápita (9%/8% por año, respectivamente) son más elevados que los de EE.UU."<sup>30</sup>.

En ese marco, pese a sus asimetrías internas, los BRICS, que han sido el núcleo del

<sup>26</sup> Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

<sup>27</sup> Estadísticas del FMI, *Data Mapper* ®.

<sup>28</sup> *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*, OMC.

<sup>29</sup> OCDE *Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)

<sup>30</sup> Véase CASTRO, Jorge, "Brasil no converge con el capitalismo avanzado. Mirada global", [http://www.clarin.com/edicion-impresa/Brasil-converge-capitalismo-avanzado\\_0\\_1174082644.html](http://www.clarin.com/edicion-impresa/Brasil-converge-capitalismo-avanzado_0_1174082644.html) 13 de julio de 2014. En aquel momento, Castro comentaba que "la tasa de crecimiento promedio de Brasil en los últimos 5 años es 2% anual (1,6% en 2014), coincidente con un nivel de expansión potencial de 2% por año, o menos, virtual estancamiento". En los últimos días se ha conocido que el crecimiento de Brasil en 2015 fue de apenas un 0,1%, mientras que todos los pronósticos para el 2015 coinciden en que habrá recesión, con estimaciones de una caída de entre 0,5 y 1%.



crecimiento económico mundial en los últimos años, que concentran más de un 40% de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global, evidencian tendencias a la desaceleración y manifiestan –como se ha visto- situaciones disímiles entre sus miembros. De todos modos, a pesar de los altibajos y hasta por ellos mismos, además de impactar en la ecuación económica internacional, este escenario que se perfila con el cambio de siglo y explota luego de la crisis financiera internacional, incide sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación donde los emergentes reclaman más espacio.

Hacia finales de 2013 el acuerdo alcanzado en la IX Conferencia Ministerial de la OMC sorprendió al mundo con un aparente revivir de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha. No obstante, las condiciones acordadas en el “Paquete de Bali”, con acuerdos concretos en materia de facilitación del comercio y dilaciones de los compromisos en la agenda de la agricultura, no lograron superar un escenario de dudas sobre las posibilidades reales de conclusión efectiva de la “Ronda del Desarrollo”.

Por otro lado, se producen cambios en el esquema de negociación de acuerdos comerciales regionales y globales. Como ya se ha anotado, el número de acuerdos (bilaterales o plurilaterales) ha sido creciente desde el año 2000: a partir de entonces fueron notificados a la OMC 201 acuerdos comerciales, del total de 258 que han sido notificados en la vigencia del GATT y la OMC. No obstante, a partir de 2010 aparece en escena un nuevo tipo de acuerdos denominados “megarregionales”, a propósito de la gran amplitud geográfica que se proponen cubrir. Se destacan el *Trans Pacific Partnership*<sup>31</sup> (TPP), el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)<sup>32</sup> y la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)<sup>33</sup>. Con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las cadenas globales de valor, estos acuerdos se proponen homogeneizar las reglas para la producción, el comercio y la inversión, así como profundizar la apertura de los esquemas nacionales, promoviendo disciplinas más ambiciosas que las negociadas en el espacio multilateral. El impacto en los flujos de comercio que tendrán estos acuerdos en razón de su amplitud geográfica y su magnitud económica, sin duda incidirá en las condiciones de inserción internacional de América Latina. Se presentan entonces desafíos diversos en relación de la trayectoria de política exterior adoptada por cada estado pero con un claro desafío en común: ampliar mercados y fortalecer las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de cara a una participación más virtuosa en las cadenas globales de valor.

Es en ese contexto desafiante en el que hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países latinoamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en ese espacio geopolítico, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, culturales, comerciales y productivos.

<sup>31</sup> Acuerdo negociado entre: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013 y se preveía que finalizaran en 2014, lo que no ocurrió. Este acuerdo acaba de formalizarse finalmente en la primera semana de octubre de 2015, quedando todavía pendiente la ratificación de los parlamentos de los estados firmantes.

<sup>32</sup> Acuerdo negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015, lo que seguramente no ocurrirá por las dificultades existentes para acordar.

<sup>33</sup> El acuerdo se negocia entre los socios de la ASEAN: Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2012 con previsión de finalización para fines de 2015, lo que también resulta de dudoso cumplimiento integral.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido a nivel doméstico durante el último tiempo en el panorama político regional. Una de sus notas insoslayables tiene que ver con la continuidad general de las “democracias electorales” en el continente, factor de indudable valor que sin embargo no debe ocultar la persistencia de algunas situaciones de inestabilidad política, la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de “movimientismos”, personalización de la política, desprestigio de los parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de organizaciones y actores sociales. En ese contexto y a partir de lo vivido en los últimos años y de procesos nacionales que exponen derivas de polarización aguda (en especial Venezuela), la perspectiva de un “desacuerdo de régimen” en torno a lo que se concibe en el continente como democracia, emerge como un problema de proyección creciente.

En lo que refiere a América Latina, a un cuadro político cambiante y fragmentario, debe sumársele el mantenimiento –aunque con mejoras estimables en los últimos años– de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta pero que desde el 2003 puede ostentar niveles de crecimiento económico alto, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*<sup>34</sup>. Sin embargo, estos contextos favorables y estos niveles de crecimiento parecen haberse frenado de manera considerable en el último bienio, con alternativas desfavorables a nivel de precios y acceso a mercados. La situación de Brasil y de Argentina, ambos con proyecciones de recesión para el 2015, ilustra a las claras la nueva situación. De todos modos y a pesar de las situaciones señaladas, el impacto innegable de la crisis internacional y de la reciente desaceleración de China en la región, con diferencias profundas entre lo ocurrido en Sudamérica y los procesos vividos en Centro América, el Caribe y México, ha sido –por lo menos hasta este momento– menos profundo que lo esperado, entre otras cosas porque el continente se encontraba mejor preparado para enfrentar una contingencia de esta naturaleza<sup>35</sup>.

En relación al tema acuciante de la desigualdad, la situación de América Latina, a pesar de haber mejorado en la última década, sigue manteniendo guarismos muy preocupantes. Según el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), América Latina es la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (56,5) y seguida desde bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7)<sup>36</sup>. Por su parte, el recientemente publicado *Panorama Social de América Latina 2014* de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha registrado un estancamiento en la baja de la pobreza: el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza fue 28.1 en el 2013, al igual que en el 2012, y se proyecta que baje apenas en una décima porcentual para el 2014<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013*. CEPAL, enero de 2014. Disponible en [cepal.com.org](http://cepal.com.org).

<sup>35</sup> Véase por ejemplo, “*Nueva Sociedad*”. Nº 224, “*Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina*”. Fundación Ebert, Caracas, Noviembre-Diciembre 2009, en especial los artículos contenidos en su sección “tema Central”.

<sup>36</sup> GASPARINI, CICOWIEZ *et. al.* “Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones,” Universidad Nacional de La Plata, *CEDLAS, Working Papers* 0171, La Plata, 2014.

<sup>37</sup> CAETANO, Gerardo y DE ARMAS, Gustavo, “*Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)*.” Blogselpais.



Como bien ha advertido la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena:

“... la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. [...] Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo post-2015”<sup>38</sup>.

Al mismo tiempo, la magnitud económica y comercial de América Latina en el contexto global sigue siendo deficitaria. Por ejemplo, América del Sur en su conjunto y el propio MERCOSUR en particular, ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional: la participación de la región en el producto global se mantiene estable en torno a un magro 5% desde 1980 (luego de haber caído a niveles apenas superiores al 3% en la década de los 90)<sup>39</sup>, mientras que las exportaciones provenientes de América del Sur y el Caribe representan un estancado 4% de las exportaciones globales en el mismo período. Si bien en materia de captación de inversión directa extranjera la región ha presentado un gran dinamismo en los últimos años, alcanzando valores récord en 2012, se registra una fuerte concentración en actividades vinculadas a los recursos naturales, las de menor capacidad de generación de empleo y de agregación de valor<sup>40</sup>. En cualquier caso, en los últimos tiempos la rentabilidad de las inversiones recibidas en la región ha crecido fuertemente: los egresos por rentabilidad repatriada a las matrices alcanzaron el 92% de los ingresos de IED, con lo cual el efecto positivo en la balanza de pagos se neutraliza. Los resultados positivos en materia de captación de inversiones deben ser analizados con mayor detenimiento ante el riesgo de reproducción de una dinámica de exportación de la riqueza con insuficiente capacidad de fortalecimiento de la capacidad productiva y de generación de empleo.

El ingreso de capitales a las economías emergentes, producto de las políticas monetarias expansivas aplicadas en EEUU para la promoción del crecimiento y la mayor rentabilidad relativa de las economías de la región, ha significado otro frente de vulnerabilidades, en la medida en que se presiona el tipo de cambio incidiendo así en el desempeño de la balanza comercial, en un momento de enlentecimiento de la demanda mundial. Ese proceso se ha puesto de manifiesto en forma por demás clara en los últimos tiempos con la devaluación acelerada del real en Brasil, que ha modificado las relaciones de competitividad en toda la región, con los problemas consiguientes para el cumplimiento –ya de por sí debilitado– de los acuerdos integracionistas en el MERCOSUR. Como ya aconteció en enero de 1999, una devaluación en el “país continente” y líder del MERCOSUR, agregada a sus crecientes debilidades económicas, configura una amenaza considerable para el conjunto del bloque.

---

com, 30 de marzo de 2015.

<sup>38</sup> *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014*. CEPAL, enero de 2015. Véase BÁRCENA, Alicia en CEPAL, “Se estanca la reducción de la pobreza y de la indigencia en América Latina”. 26 de enero de 2015. Comunicado de prensa. Disponible en [cepal.com.or](http://cepal.com.or).

<sup>39</sup> Estadísticas del FMI, *Data Mapper* ®.

<sup>40</sup> Esta situación se constata para América del Sur, excluyendo a Brasil, donde la inversión en actividades vinculadas a los recursos naturales representa un 51% del total (con la minería como el principal sector) de inversión. CEPAL, 2014, *op. cit.* p. 23.

Con el telón de fondo de ese panorama regional y mundial, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en el MERCOSUR y América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de incertidumbre. El escenario actual se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico consolidan su esquema de integración regional enmarcado en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico, los países asociados en torno al MERCOSUR y el ALBA procuran (con dificultades importantes) consolidar a la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción más virtuosa en el escenario global<sup>41</sup>.

La vocación de mayor profundidad que se presenta en procesos de integración de la naturaleza del MERCOSUR, a partir de propuestas orientadas a políticas e iniciativas que trascendieran los énfasis comercialistas de la etapa de eliminación arancelaria, ha presentado grandes dificultades. En un escenario de aparente superación de la crisis política desencadenada tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela dentro del MERCOSUR, parece abrirse para el bloque la necesidad de sinceramientos impostergables y de un imprescindible avance en torno a las cuestiones centrales de la agenda de integración que permanecen incumplidas.

Esa vocación de reconstruir los objetivos de la integración regional en MERCOSUR desde una perspectiva más abarcativa e integral quedó claramente plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), que reflejaron en su momento las potencialidades teóricas de un nuevo acuerdo político de signo "progresista" que se construiría con el liderazgo de Argentina y Brasil, a partir de la asunción de nuevos gobiernos en los estados partes del bloque. Esa lógica buscó ser internalizada en el MERCOSUR con la aprobación del olvidado (e incumplido) "Programa de Trabajo 2004-2006", que presentó un completo plan para la profundización de la integración<sup>42</sup>.

En la faz económica, además de incluir numerosos asuntos para la efectiva consolidación de la unión aduanera, este documento procuraba innovar en la atención de las asimetrías entre los socios e incorporaba con mayor claridad la importancia de la complementación productiva y la generación de cadenas de valor regionales como claves de profundización del proceso de integración. No obstante, los mayores cambios se producían respecto a la agenda social e institucional: fortalecimiento de la participación social, construcción de una agenda regional en políticas sociales, visibilidad de MERCOSUR y promoción de una agenda de ciudadanía, acción en materia de DDHH, promoción de los derechos laborales y aquellos relativos a la circulación regional de personas, educación para el MERCOSUR y promoción cultural de la integración. A ello se agregaba el compromiso de avanzar en la constitución de un Parlamento regional. Las definiciones parecían orientarse a la conformación de un espacio integrado de convivencia y desarrollo, reforzado por la adopción de un amplio abanico de políticas públicas regionales. Si bien queda claro que aquella agenda era ampliamente superadora

<sup>41</sup> Véase <http://www.trilce.com.uy/pdf/U+25docs.pdf>. CAETANO, Gerardo, PADRON, Álvaro, BARRETO, Viviana, "Posibilidades y restricciones de la inserción internacional de Uruguay en el futuro próximo", en *Uruguay + 25. Documentos de Investigación*, Montevideo, Fundación Astur-Red Mercosur, 2014, pp. 233-242.

<sup>42</sup> Esta propuesta y otras orientadas a una profundización del MERCOSUR fueron presentadas en ocasión de la XXIV Cumbre de Jefes de Estado del bloque, celebrada en junio de 2003 en Asunción, Paraguay.





de un programa estrictamente comercial, la manifestación de una reiterada voluntad de constitución de la unión aduanera resultaba muy importante en tanto daba forma específica al espacio integrado que los estados se proponían construir, con trascendentes implicaciones en términos de producción, empleo y distribución de los beneficios y costos de la integración.

Sin embargo, en la década siguiente, aun con la sucesión de gobiernos “progresistas”, que se aseguraba que garantizarían la profundización del proceso de integración, el incumplimiento volvió a constituirse en la pauta predominante en el funcionamiento del MERCOSUR<sup>43</sup>. En ese marco, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas recurrentes para avanzar en proyectos comunes en materia productiva, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos estratégicos construidos desde el espacio nacional de espaldas a la región y, en particular, los casi nulos avances en materia de agenda externa común del bloque, terminaron por erosionar nuevamente la credibilidad del proceso de integración en un momento de fuertes amenazas.

A la luz del inmenso desafío que se presenta a la región ante las perspectivas de un entorno internacional que modera sus efectos positivos sobre la economía latinoamericana<sup>44</sup> y dada la creciente complejidad del esquema de comercio internacional dominado por las grandes multinacionales, se hace imprescindible una lectura que reconozca las diferencias que presentan los diversos estados y gobiernos frente al futuro del MERCOSUR en términos estratégicos. Pero al mismo tiempo, se vuelve igualmente necesario mantener el objetivo central de identificar los espacios de agenda donde sea posible construir complementariedad con otros espacios de integración en el continente, al menos en asuntos cruciales para el futuro de la región como energía, infraestructura, seguridad pública, defensa y autodeterminación.

Es que a pesar de todos los pesares, parece poco razonable descartar que tanto el MERCOSUR como las otras iniciativas de integración regional en América Latina, desde lógicas de complementariedad sensata, aun tienen un rol fundamental que cumplir. En ese marco, por ejemplo, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia<sup>45</sup> y potencialidades efectivas en varios planos, parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado “Consejo de Defensa”. Al mismo tiempo, la CELAC (heredera de la labor del “Grupo de Río” y de la experiencia de la “Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo”)<sup>46</sup> transita un lento proceso de consolidación como foro de concertación política y promoción de la paz en América Latina y el Caribe, a la vez que asume la representación en

<sup>43</sup> Ello vino a contrariar en los hechos el discurso reiterado de que la profundización del MERCOSUR dependía de la coincidencia ideológica de signo “progresista” de los gobiernos de los estados partes del bloque.

<sup>44</sup> Véase DE LA TORRE, Augusto, LEVY YEYATI, Eduardo, PIENKNAGURA, Samuel, *América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento*, LAC Semiannual Report, World Bank, Washington DC., 2013. Doi: 10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

<sup>45</sup> En particular en la afirmación de un rol muy especial como garante de la estabilidad democrática en la región, demostrada en la enérgica acción desplegada ante sucesos ocurridos en Bolivia, Ecuador y Paraguay. Sus acciones en torno al conflictivo proceso venezolano han sido más controvertidas y menos influyentes, por lo menos hasta el momento.

<sup>46</sup> El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río nació en 1990, mientras que la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) nació en 2008 en la ciudad de Salvador de Bahía.

el diálogo interregional con la Europa en crisis<sup>47</sup>.

A partir de estos contextos complejos, resulta imprescindible afinar el debate y centrarlo en una perspectiva que aporte para un impostergable sinceramiento en la evaluación y el rumbo de los regionalismos latinoamericanos, de modo especial en el caso del MERCOSUR, entre otras cosas por el desfasaje creciente de sus ambiciosos objetivos y el grado de parálisis e incumplimiento en el que se encuentra. Ya no hay más espacio para la vieja retórica integracionista –tan tradicional en el continente– y se impone un tiempo de decisiones y, tal vez, de reformulación realista de proyectos. En ese camino se impone interrogarse, por ejemplo, acerca de la convergencia o no de las grandes orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos mercosureños, sudamericanos y latinoamericanos. En esa dirección y con énfasis en el caso específico del MERCOSUR, cabe formular algunas interrogaciones radicales. ¿Pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región?<sup>48</sup> ¿Los procesos de integración están influyendo o por lo menos condicionando las políticas nacionales implementadas por los estados miembros del MERCOSUR? ¿Resulta viable y realizable el compromiso de conformación efectiva de una Unión Aduanera entre sus miembros? ¿Es esta una estrategia no solo realista sino conveniente en los actuales contextos para impulsar un relanzamiento de la inserción internacional del bloque y de sus estados miembros en los mercados internacionales? ¿Existe convicción formada sobre este particular a nivel de las elites (políticas, empresariales, sociales) para sostener en el horizonte un requerimiento de esta envergadura? A nuestro juicio, por decir lo menos, cabe el señalamiento de fuertes dudas acerca del sustento de una respuesta positiva a todas y a cada una de estas interrogaciones.

Mientras tanto, persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los estados nacionales, lo que entre otras cosas se pone de manifiesto de manera especial en la implementación de políticas comerciales autónomas de fuerte contenido proteccionista (en especial de los países más grandes como Argentina y Brasil), contrarias en muchos casos a los compromisos asumidos en el proceso de integración. A ello se suman las evidencias crecientes acerca de la existencia de fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de avance en la construcción de instituciones integracionistas más sólidas o de articulación efectiva de políticas públicas de signo regional. Mientras tanto, continúan las “tentaciones” bilateralistas desde el Norte y persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, al tiempo que se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes dentro del MERCOSUR y de los otros regionalismos latinoamericanos<sup>49</sup>.

### 3. El MERCOSUR actual y sus posibilidades.

En enero de 2014, el entonces Presidente uruguayo José Mujica advirtió en un reportaje que el MERCOSUR debía

“ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que

<sup>47</sup> Véase <http://www.trilce.com.uy/pdf/U+25docs.pdf>. CAETANO, PADRON, BARRETO, “Posibilidades y restricciones de la inserción internacional de ...”, *op. cit.*

<sup>48</sup> Véase CAETANO, Gerardo, “Las exigencias del sinceramiento: Algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos”, en BONILLA, Adrián, ALVAREZ, Isabel (editores), *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano*, San José de Costa Rica, FLACSO-AECID, 2013, pp. 15-37.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 15 a 37.



deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. [...] 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. Tenemos sistemas establecidos jurídicamente de dirimir nuestras diferencias y conflictos que en realidad no funcionan y no podemos aplicar. 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. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino”<sup>50</sup>.

Con su estilo tan peculiar, un mandatario como Mujica, que ha mantenido una fuerte vocación integracionista durante toda su larga vida política, casi al fin de su mandato expresaba su gran malestar con la situación actual del MERCOSUR. ¿Puede decirse que sus quejas hayan sido tan solo una voz aislada, producto de los continuos contenciosos entre Uruguay y Argentina<sup>51</sup>? En verdad, sus dichos parecen más bien configurar una buena síntesis de las ideas cada vez más mayoritarias en el seno de las dirigencias y de las ciudadanías de los estados miembros del MERCOSUR.

Expresiones similares circularon durante todo el año 2014 en los distintos países del MERCOSUR. A las quejas muy frecuentes de los gobernantes de los dos socios pequeños, Paraguay y Uruguay, se le sumó la creciente indiferencia venezolana (país cada vez más acuciado por una crisis política y económica de resultado incierto)<sup>52</sup>, la reorientación silenciosa pero firme de Argentina en otras direcciones<sup>53</sup>, pero en particular un debate renovado sobre estas temáticas en Brasil, país líder del bloque. Pese a que contra todos los pronósticos, los países del MERCOSUR (sin Venezuela) pudieron ajustar una oferta única en materia comercial en sus negociaciones con la Unión Europea, durante todo 2014 y en lo que va del 2015, no se ha podido avanzar en ese frente de negociación y las críticas a la situación que vive el bloque se han extendido en la región. Fueron un tema de controversia en el tramo final de las elecciones brasileñas de octubre del 2014, cuando tanto Marina Silva como Aécio Neves, los principales candidatos opositores, confirmaron una postura de distanciamiento del MERCOSUR y de apertura a negociaciones bilaterales con potencias extra zona, en particular en referencia a los EEUU.

Pero las quejas (vinculadas en especial a “perforaciones” del arancel externo común,

<sup>50</sup> Véase [www.elobservadordigital.com](http://www.elobservadordigital.com) “El Observador” digital. Montevideo, (con información de AFP). 11 de enero de 2014.

<sup>51</sup> Como en su momento señalaron distintos medios de prensa de Uruguay, los dichos de Mujica se producían luego de que Argentina prohibiera el trasbordo de cargas de mercaderías en puertos uruguayos, en una medida que Montevideo consideró una represalia a la decisión del gobierno uruguayo de autorizar el incremento en la producción de una planta de celulosa, que en el pasado llevó a ambos países a la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Frente a esta medida que provocó millonarias pérdidas para el puerto de Montevideo, Uruguay planteó una queja ante los tribunales del MERCOSUR pero hasta el presente aun no ha tenido respuesta.

<sup>52</sup> Tal vez el signo más evidente de esa indiferencia o imposibilidad fue la atonía de la primera Presidencia Pro Témpore de Venezuela, extendida durante un año (entre julio de 2013 y julio del 2014, lo que vino a romper la pauta semestral acordada orgánicamente) y que transcurrió casi sin resultado alguno, así como la reiterada postergación de la XXVI Cumbre del MERCOSUR, que debió realizarse en Caracas en diciembre de 2013 y que luego de varias postergaciones se realizó en la capital venezolana pero el 29 de julio de 2014.

<sup>53</sup> En julio de 2014, en su visita a China, la Presidente argentina, Cristina Fernández, rubricó con su par de China, Xi Jinping, una serie de convenios por más de u\$s 4.800 millones, para inversiones en ferrocarriles, agro, industria naviera e infraestructura. Además, se convino un “swap” de monedas por u\$s 11.000 millones. Estos acuerdos, que fueron aprobados por el Congreso argentino en febrero de 2015, fueron severamente criticados por la oposición tanto política como social.

pactadas en algunos casos, pero las más de las veces derivadas de imposiciones de hecho tomadas por los gobiernos sin notificación alguna a los otros socios) no solo han sido patrimonio de las oposiciones políticas, también pudieron apreciarse perspectivas similares en los gobiernos, no solo desde los discursos sino también desde acciones tendientes a la flexibilización del bloque para afianzar negociaciones directas con potencias emergentes como China y Rusia, en particular por parte de Brasil y de Argentina<sup>54</sup>. Tal vez como síntesis de todo este clima puedan recogerse las siguientes palabras de Rubens Barboza, Presidente del Consejo de Comercio Exterior de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) y todo un referente del empresariado paulista:

“En caso de que los acuerdos EEUU-Unión Europea y de EEUU con países asiáticos sean concluidos, el MERCOSUR quedará alejado de los dos mayores flujos de comercio internacional. La eliminación de tarifas entre los países miembros de esos dos bloques afectará aún más la competitividad de los productos brasileros que, prácticamente, quedarán excluidos de esos mercados. La Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia) representó una acción geo económica importante por la aproximación de los EUA y de Asia. El MERCOSUR, que pidió ser observador de la Alianza, se encuentra en una situación de casi total aislamiento. En los últimos diez años el bloque firmó apenas tres acuerdos de libre comercio, con Israel, Egipto y con la Autoridad Palestina, además de acuerdos de preferencia arancelaria con India y Sudáfrica. La negociación del grupo con la Unión Europea pasa a ser crucial para poder estar en sintonía con esas transformaciones globales”<sup>55</sup>.

Todo parece encaminarse de ese modo a la tantas veces anunciada flexibilización comercial del MERCOSUR<sup>56</sup>. Los nuevos gobiernos de Dilma Rousseff en Brasil y de Tabaré Vázquez en Uruguay, desde el comienzo han dado señales fuertes en esa dirección. El primero con la elección de un equipo económico liderado por un economista de neto sesgo pro mercado como el nuevo Ministro de Finanzas Joaquim Levy, que viene liderando la implementación de un duro ajuste fiscal en medio de anuncios de recesión, lo que resulta previsible que tenga impacto en la política exterior brasileña, en particular respecto al MERCOSUR. En el caso del gobierno uruguayo las señales han venido de la mano de pronunciamientos contundentes de algunas de sus principales autoridades, como su Ministro de Economía Danilo Astori y su Canciller Rodolfo Nin Novoa. El Paraguay del Presidente Horacio Cartes ya ha asegurado que sumará su apoyo, mientras que la Argentina de Cristina Fernández de Kirchner parece persistir en sus políticas proteccionistas y en sus acuerdos bilaterales con potencias emergentes como Rusia y en especial China, en una postura que la inhibe tanto para acompañar al bloque en cambios de envergadura, como para bloquear un camino firme que lidere Brasil en un sentido

<sup>54</sup> En julio de 2014, se realizó en Brasilia una reunión de los presidentes de UNASUR con los mandatarios del grupo BRICS. Aunque Brasil monopolizó en buena medida la agenda, el presidente ruso viajó también en la ocasión a Buenos Aires, explorándose en ambas instancias acuerdos varios de tipo bilateral. Como asistente a ambos encuentros, el Presidente uruguayo José Mujica bregó sin suerte por acuerdos del bloque en su conjunto con los países del grupo BRICS.

<sup>55</sup> Véase BARBOZA, Rubens, “Revolución comercial”. 12 de enero de 2015. <http://www.elpais.com.uy/opinion/revolucion-comercial.html>

<sup>56</sup> La flexibilización comercial del MERCOSUR implicaría la derogación explícita de la resolución 32/2000 por la que se establece la obligación de los estados parte a negociar como bloque frente a terceros. Aunque ha sido objeto de controversia, esta obligatoriedad puede considerarse como comprendida en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 por el que se fundó el MERCOSUR.



alternativo. Sobre este último particular, sin embargo, luego de algunos amagos en el sentido de adoptar una estrategia de “dos velocidades” en la negociación comercial con la UE, en la última Cumbre del MERCOSUR celebrada en Brasilia el 17 de julio del 2015, volvió a quedar claro que el bloque trabajará en conjunto en esa dirección<sup>57</sup>. En cualquier hipótesis, todos –tal vez hasta la propia Argentina, en pleno proceso de transición política con las elecciones presidenciales de octubre a la vista- parecen coincidir sobre que la mejor forma de dar ese paso difícil es a través de la negociación exitosa del tantas veces postergado acuerdo comercial con la Unión Europea, la que sin embargo no parece exhibir demasiado entusiasmo en priorizarlo sobre otros temas acuciantes que tiene en su agenda<sup>58</sup>.

Por cierto que en estos tiempos difíciles que corren convergen ciertas pautas de sensatez pragmática en los elencos de gobierno de los países del bloque, nadie quiere dar por concluido el MERCOSUR. Sin embargo, cada vez son menos los que defienden la permanencia del statu quo del bloque en su parálisis actual. Las referencias a los nuevos contextos abonan algunas apuestas jugadas a lógicas combinadas de flexibilidad comercial con profundización en otros aspectos como complementación productiva y políticas públicas regionales en áreas estratégicas (como infraestructuras o concertación política frente a temas de la agenda regional o global). Del mismo modo, ya casi nadie discute la necesidad de aceptar las “múltiples membresías”, en procura de acordar lógicas de complementariedad con los múltiples regionalismos latinoamericanos y para viabilizar incluso la ampliación del bloque con las incorporaciones de Bolivia y de Ecuador<sup>59</sup>.

Pero si se aplican filtros conceptuales más rigurosos, resulta muy difícil registrar pensamiento genuinamente estratégico en el debate de ideas actual a propósito del futuro del MERCOSUR. Parece imponerse en tirios y troyanos un pragmatismo de corto aliento, un coyunturalismo adaptativo que elude interrogantes radicales, como aquellas derivadas de las exigencias de proyectos de desarrollo genuinamente competitivos e inclusivos, en el marco de procesos de integración eficaces. Los riesgos y los costos posibles del aislamiento frente a los contextos globales actuales resultan en verdad dramáticos. Las restricciones de

<sup>57</sup> Esta definición fue renovada entre los presidentes e incluso fue refrendada en forma pública por el Presidente uruguayo Tabaré Vázquez en su discurso, lo que resultó especialmente significativo por su férreo compromiso por acordar con Brasil un aceleramiento de las negociaciones, que incluyera la posibilidad cierta de adoptar las “dos velocidades” en caso de que Argentina demorara el trámite. El gobierno uruguayo había encontrado eco en esta posición en reuniones bilaterales de alto nivel, mantenidas por los cancilleres y hasta por los presidentes, en los meses anteriores, posición que era respaldada por el gobierno paraguayo. Incluso varios ministros brasileños se pronunciaron en forma unilateral en el mismo sentido. Como ejemplo pueden señalarse los dichos del ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Armando Monteiro, que el 6 de mayo propuso alterar las normas del MERCOSUR a fin de dar más “libertad” a los países miembros para negociar acuerdos comerciales con otros bloques. “El MERCOSUR es un casamiento indisoluble, pero eso no significa que no se pueda discutir la relación”, dijo Monteiro durante una audiencia en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. Según el ministro, “no hay nada en el mundo que cristalice a tal punto que impida hacer ajustes y darle a los países, como Brasil, un mayor grado de libertad para ir en dirección de nuevos acuerdos” comerciales con otras naciones o bloques”. Véase “Sobre acuerdos comerciales. Ministro brasileño pide revisar normas de Mercosur”. EFE, 6 de mayo de 2015.

<sup>58</sup> En declaraciones formuladas a comienzos de agosto de 2014, la Presidente brasileña Dilma Rousseff exigió a la Unión Europea que culminara su respuesta ante la oferta del MERCOSUR y que dejara de culpar a este por las demoras del acuerdo entre ambos bloques. Asimismo, denunció resistencias en Francia e Irlanda. Véase [www2.camara.leg.br/atividade...08-2014.../file](http://www2.camara.leg.br/atividade...08-2014.../file)

<sup>59</sup> En el caso de Ecuador, este país definió desde hace tiempo que primero negociaría un acuerdo comercial con la UE, lo que como se ha señalado se completó en 2014, para luego tramitar formalmente su ingreso al MERCOSUR. Por su parte, Bolivia ha condicionado su ingreso al MERCOSUR a que se acepte la permanencia de sus acuerdos de preferencia arancelaria en la CAN. De concretarse ambos ingresos en esas condiciones, la flexibilidad comercial en el MERCOSUR se confirmaría en los hechos en forma directa.

las coyunturas económicas, en especial de los países más grandes y poderosos del bloque, afirman un escenario proclive a inflexiones de cambio tal vez ineludibles. Pero casi nadie parece hacerse cargo de temas como las consecuencias concretas de un bilateralismo en solitario por parte de Brasil o de una reformulación radical de los mercados regionales, que deje sin espacio a la colocación de aquellos rubros de exportación con mayor valor agregado.

Una perspectiva mínimamente realista indica que en el corto plazo, la concreción de una reformulación efectiva del MERCOSUR depende del giro que en sus políticas y estrategias de inserción internacional asuma Brasil. Y allí los contextos no resultan nada claros al momento de escribirse este texto. Tal vez lo que se imponga antes que nada sea desdramatizar tanto los diagnósticos como las acciones, para acertar en las políticas, que siempre implican pensar y decidir en medio de restricciones. En ninguna hipótesis el MERCOSUR desaparecerá como proyecto. Todo proceso de integración implica una sabia administración de conflictos pero también una mirada estratégica inteligente y convencida. Tal vez esto último sea lo que se echa más en falta desde el MERCOSUR actual. ●

### Bibliografía

- ABREU, Sergio y BIZZOZERO, Lincoln, *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, INTAL, Buenos Aires, 2000.
- ARBUET, Heber, "Soberanía e integración ¿conceptos opuestos o complementarios?", en *Revista de la Judicatura*, nº 38, Montevideo, 1997.
- BAIER, Scott, BERGSTRAND, Jeffrey y EGGER, Peter, "El nuevo regionalismo: causas y consecuencias", en *Integración y Comercio*, nº 26, INTAL, Buenos Aires, 2007.
- BALASSA, Bela, *Teoría de la integración económica*, Biblioteca Uthea de Economía, México, 1964.
- BALDWIN, Richard, *A domino theory of regionalism*, Graduate Institute of International Studies, University of Geneva, 1994.
- BALDWIN, Richard y VENABLES, Anthony, "Regional Economic Integration" *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, 1995
- BALDWIN, Richard, "The causes of regionalism", en *The World Economy*, vol. 20, nº 7, OCDE, 1997.
- BALDWIN, Richard, "21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> trade and 20<sup>th</sup> century trade rules", en *Economic Research and Statistics Division*, World Trade Organization, 2011.
- BARRIOS, Miguel, "Europa – Mercosur en la dinámica geopolítica del Siglo XXI", en CAETANO, Gerardo (editor), *Mercosur –Unión Europea: ¿Un acuerdo posible?*, CEFIR, Montevideo, 2012.
- BARTESAGHI, Ignacio, *El Mercado Común del Sur 1991 -2010*, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, 2011.
- BARTESAHI, Ignacio, *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y Oportunidades*, Observatorio América Latina Asia Pacífico, ALADI, Montevideo, 2014.
- BAUMANN, Renato, *Integración regional – La importancia de una geometría variable y de pasos paralelos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.
- BHAGWATI, Jagdish, *The world Trading System at Risk*, Princenton University Press, Princeton, 1991.
- BHAGWATI, Jagdish, "Regionalism and multilateralism: an overview", en DE MELO, Jaime y PANAGARIYA, Arvind (editores), *New Dimension in Regional Integration*, Cambridge, Centre for Economic Policy Research, 1993.
- BHAGWATI, Jagdish, *Termites in the Trading System: How preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- BID, *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.



- BOUZAS, Roberto, "Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina", en CAETANO, Gerardo (coord.), *Mercosur 20 años*, CEFIR, Montevideo, 2011.
- CAETANO, Gerardo (coord.), *Mercosur 20 años*, CEFIR, Montevideo, 2011.
- CAETANO, Gerardo, "Las exigencias del sinceramiento: Algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos", en BONILLA, Adrián y ALVAREZ, Isabel (editores), *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano*, San José de Costa Rica, FLACSO-AECID, 2013, pp. 15-37.
- CAETANO, Gerardo, PADRON, Alvaro, BARRETO, Viviana, "Posibilidades y restricciones de la inserción internacional de Uruguay en el futuro próximo", en *Uruguay + 25. Documentos de Investigación*, Montevideo, Fundación Astur-Red Mercosur, 2014, pp. 233-242. Disponible en <http://www.trilce.com.uy/pdf/U+25docs.pdf>.
- CAETANO, Gerardo y BARTESAGHI, Ignacio, *La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad? (en prensa)*
- CEPAL, *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014*, CEPAL, enero de 2015. Disponible en [www.cepal.com.org](http://www.cepal.com.org).
- CEPAL, *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013*, CEPAL, enero de 2014. Disponible en [www.cepal.com.org](http://www.cepal.com.org).
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, megaconcertaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.
- Comisión Europea, *Una Europa Global: Competir con el mundo*, 2006, Consultado en Enero 2013. Disponible en [http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/com2006\\_0567es01-.pdf](http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/com2006_0567es01-.pdf)
- DE LA TORRE, Augusto, LEVY YEYATI, Eduardo, PIENKNAGURA, Samuel, *América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento*, LAC Semiannual Report, World Bank, Washington, DC. 2013. Doi: 10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0
- DE MELO, Jaime, PANAGARIYA, Arvind, RODRIK, Dani, *The new regionalism. A country perspective*, Documento de trabajo elaborado por el Country Economics Department, Banco Mundial, 1993. Disponible en [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265\\_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf)
- FACCHINI, Giovanni, SILVA, Peri, WILLMANN, Gerald, "The Customs Union issue: Why do we observe so few of them?", en *Journal of international economics*, vol. 90, nº 1, University of California, 2008.
- GARCIA DE LA CRUZ, José Manuel, GAYO, Daniel, SANCHEZ, Ángeles, "La profundización de la integración en el Mercosur y las prioridades para la UE: Escenarios para la región y para la Unión Europea", en *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*. EEDI-ESID, España, vol. 10-1, 2010, pp. 5-38.
- GASPARINI, CICOWIEZ *et.al.*, "Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones," *CEDLAS, Working Papers* 0171, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2014.
- HAMEIRI, Shahrar y JASAYASURIYA, Kanishka, "Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics. The Case of the Asia Pacific Region", en *Political Studies*, nº 59, Political Studies Association, University of Nottingham, 2011, pp. 20-37.
- KRUGMAN, Paul, "Is bilaterlism bad?", *NBER Working paper series*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989.
- KRUGMAN, Paul, "The move toward free trade zones", en *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Noviembre 1991, pp. 5-25.
- LAURSEN, Finn, *Comparative Regional Integration: theoretical perspectives*, Burlington, Hampshire, England, 2005.
- MONDELLI, Marcelo, *Case Studies on social dimension in MERCOSUR, ECOWAS and ASEAN*, Informe de

- Investigación, 2015. [www.clacso.org](http://www.clacso.org)
- MONETA, Carlos y CESARIN, Sergio, *Escenarios de integración Sudeste Asiático – América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*, Eduntref, Buenos Aires, 2014.
- Nueva Sociedad, "Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina". Fundación Ebert, Caracas, nº 224, Noviembre-Diciembre 2009.
- ODDONE, Gabriel, "Neo proteccionismo en la región: motivos y oportunidades", Presentado en el Seminario *Mercosur: una nueva vecindad*, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, 6 de octubre 2011.
- OLMOS, Ximena, "Huella de carbono en exportaciones latinoamericanas: de la amenaza a la oportunidad", en *Puentes. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina*, vol. 14, nº 7, 2013. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/huella-de-carbono-en-exportaciones-atinoamericanas-de-la-amenaza-a-la>
- OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2011*. Consultado en noviembre del 2012. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm)
- SANAHUJA, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", en *Pensamiento Iberoamericano. La nueva agenda de desarrollo en América Latina*, nº 0, Instituto de Cooperación Iberoamericano, Madrid, febrero de 2007, pp. 75-106.
- SANGMEISTER – FUENTES, "¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana", en *Revista Española Desarrollo y Cooperación*, nº 1, Madrid, enero-febrero 2002, pp. 27-32.
- SCHIFF, Maurice, *Regional integration and development in small states*. Development research group. Banco Mundial, 2002.
- SCHIFF, Maurice, CHANG, Won, *Market Presence, contestability, and the terms-of-trade effects of regional integration, 2001*.
- SILVA FLORES, Consuelo y MARTINS, Carlos Eduardo, *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*, Editorial Arcis-CLACSO, Chile, 2013.
- SÖNDERBAUM, Fredrik, SHAW, Timoty (edit.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*. Basingstoke, Palgrave, 2013.

#### Fuentes de datos

- CEPAL**, *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013*. CEPAL, enero de 2014.
- CEPAL**, *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014*. CEPAL, enero de 2015.
- Instituto Uruguay XXI. Véase <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion-comercial-y-economica/estadisticas-de-comercio-exterior/>
- FMI**, Estadísticas del FMI *Data Mapper*®.
- OMC**, Estadísticas del Comercio Internacional 2013.
- OCDE**, *Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-management/ocde/economics/ocdeeconomic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-management/ocde/economics/ocdeconomic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)

#### Sitios Web Consultados

- ALADI.
- BID.
- Cámara de Industrias del Uruguay.
- Centre of Economic Policy Research.
- Centro de Economía Internacional.
- CEPAL.
- Comisión Europea.
- FIESP.
- INTAL.
- Mercosur abc.
- OMC.
- Secretaría del MERCOSUR.
- UNCTAD.
- Unión Europea.



# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

