

## **EL MERCOSUR en sus treinta años: Evolución adaptativa del bloque sudamericano al sistema mundial/internacional<sup>1</sup>**

*Lincoln Bizzozero Revelez<sup>2</sup>*

Recibido: 10/03/2021

Aceptado: 14/04/2021

### **RESUMEN**

Este artículo plantea un recorrido del MERCOSUR en sus distintas etapas con motivo del trigésimo aniversario. El análisis parte de la idea de que el bloque regional ha tenido una evolución adaptativa en esas diversas fases. Ello se dio por una convergencia política entre los gobiernos, sobre todo en el eje argentino-brasileño. Esto posibilita comprender la coyuntura actual de estancamiento.

**Palabras clave:** MERCOSUR, Regionalismo, Convergencia política, Sistema mundial, Sistema internacional.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado especialmente por la solicitud realizada por los editores José Briceño Ruiz y Oscar Fernández-Guillén, colegas y compañeros de ruta en el regionalismo sudamericano. El vínculo con Briceño Ruiz se remonta a la década de los noventa en los inicios del regionalismo abierto, por lo que ya somos veteranos del regionalismo. Con Fernández-Guillén es más reciente, ya en esta etapa de transición. Con ambos he aprendido y comprendido la evolución en Venezuela y de esa mirada del Norte de esta región sudamericana.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Miembro de la Comisión Académica de la Maestría bimodal en Estudios Contemporáneos de América Latina, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR), Uruguay, y del Sistema Nacional de Investigadores. E-mail: lbizzozero@gmail.com.

## **MERCOSUR in its thirty years: Adaptive evolution of the South American bloc to the global/international system**

### **ABSTRACT**

This article presents an overview of MERCOSUR in its different stages on the occasion of its thirtieth anniversary. The analysis is based on the idea that the regional bloc has undergone an adaptive evolution in these various phases. This was due to a political convergence between governments, especially in the Argentine-Brazilian axis. This makes it possible to understand the current situation of stagnation.

**Keywords:** MERCOSUR, Regionalism, Political convergence, World system, International system.

### **1. La coyuntura en el bloque regional: pandemia y pre-acuerdo con la Unión Europea**

El MERCOSUR terminará de cumplir un nuevo ciclo de diez años con otro aniversario en un contexto de crisis, esta vez mundial, que, si bien está focalizada en la dimensión sanitaria, ha generado efectos políticos, económicos, sociales y humanos, y provocado otros fenómenos y respuestas en distintos niveles. El primer ciclo de diez años encontró a un MERCOSUR con una crisis económica que pareció ser terminal, aunque en realidad marcó el final de una etapa con la capacidad de los gobiernos del bloque de realizar las adaptaciones necesarias para que este continuara siendo no solamente un acuerdo comercial, sino un destino común como ha sido señalado en distintos momentos por Presidentes de la región<sup>3</sup>.

Este aniversario estará pautado por una crisis mundial que ha tenido repercusiones específicas en la región. La CEPAL ha presen-

---

<sup>3</sup> La última referencia de un Presidente de los países del MERCOSUR al destino común la hizo Alberto Fernández en la cumbre virtual realizada en julio del 2020. Véase Telam del 2 de julio. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202007/484389-alberto-fernandez-mercosur.html>. En esa alocución, el Presidente trascendió la orientación de los gobiernos en el destino común para vincularlo con las exigencias dictadas por los pueblos.

tado en distintos informes la situación alarmante de América Latina y el Caribe. En su balance, la crisis significará para el espacio latinoamericano/caribeño un incremento de la pobreza de 37,7%, lo cual afectará a más de 231 millones de personas y significará que 98 millones se encontrarán en la extrema pobreza. En el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, la CEPAL enfatiza que esta crisis significará una contracción promedio del 7,7 % que es la mayor en 120 años<sup>4</sup>. A su vez en otro documento, la CEPAL señala como una de las vías para encarar la crisis y la disminución del comercio, la integración regional, planteando algunas recomendaciones para ello: convergencia en facilitación del comercio; promover una infraestructura resiliente, eficiente y sostenible, y la cooperación digital<sup>5</sup>.

El MERCOSUR cumplirá treinta años el 26 de marzo del 2021, momento en que, en los inicios de la segunda década del siglo XXI, se esperaba llegar con algunos objetivos como ser en la dimensión social el anunciado Protocolo Internacional «Ciudadano MERCOSUR». La inflexión entre el año anterior al aniversario de los veinte años y el actual previo a los treinta resulta contrastante. En el año 2010, el Consejo del Mercado Común, órgano político del MERCOSUR, aprobó el Plan Estratégico de Acción Social, el Estatuto de la Ciudadanía, la creación del cargo de Alto Representante General del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera. Esas cuatro decisiones referidas al ámbito social, el ciudadano, el político y el económico, proyectaban el bloque regional con objetivos, definiciones e instrumentos para la acción con vistas a encarar la década.

Por otra parte, a inicios de la segunda década del siglo XXI, el MERCOSUR logró completar la red de Estados Asociados en América del Sur con la inclusión de la República de Guyana y Surinam. De esta manera, desde una mirada geopolítica y geoeconómica, todos los Estados sudamericanos que no eran parte del bloque, comenzaron a participar como Estados Asociados y quedaron ligados por distintos formatos de acuerdos de cooperación y económicos.

En el año 2010, el Consejo Mercado Común aprobó 67 decisiones en las dos cumbres realizadas. Entre el 2011 y el 2015 se aprobaron en total 230 decisiones que se sumaron a esas decisiones del

---

<sup>4</sup> CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, Naciones Unidas, 2021.

<sup>5</sup> CEPAL. *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, Santiago, Naciones Unidas, 2021.

año 2010. En artículos anteriores que exhibieron investigaciones realizadas sobre las decisiones aprobadas, teniendo como base el Programa de Trabajo 2004-2006, se visualizó la importancia que tomaron cuestiones referidas a la politización del bloque, la dimensión social, los fondos regionales (FOCEM y otros), el funcionamiento institucional y competencias de las distintas instancias de la estructura institucional<sup>6</sup>.

Entre el año 2016 y el año 2020 se aprobaron 113 decisiones; es decir, menos de la mitad. Estos años estuvieron signados por un cambio de elenco gubernamental en la República Argentina, el proceso de *impeachment* en Brasil que culminó con un quiebre institucional y la destitución de Dilma Rousseff con la consiguiente asunción de Temer como Presidente, la suspensión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, la elección de Jair Bolsonaro como Presidente de Brasil desde principios del 2019 y la conclusión de un pre-acuerdo con la Unión Europea en junio del 2019. Si se mira el retrato actual, los últimos años confirman el decaimiento del bloque regional en cuanto a iniciativas y emprendimientos regionales en desmedro de negociaciones externas con regiones y países desarrollados a los efectos de concretar acuerdos de libre comercio plus con temas que no han podido ser acordados en la OMC.

La inflexión del bloque en vías de concretar acuerdos de libre comercio plus para no perder posiciones en el mundo y asegurar una plataforma para la producción regional e incentivos para la inversión extranjera se fue generando a inicios de la segunda década del siglo XXI, a partir de la percepción en algunos núcleos empresariales de Brasil de quedar fuera de los circuitos globales de producción y comercio. En concreto, desde la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) se comenzó a percibir las pérdidas que ocasionaba la poca participación en las cadenas globales de valor como consecuencia de que el MERCOSUR no había concretado acuerdos de libre comercio con países desarrollados<sup>7</sup>. A su vez, en el gobierno y sistema político de Brasil se había ido conformando la idea de la necesidad de concretar acuerdos de libre comercio con países desarrollados, lo cual se ha-

<sup>6</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico», *Sociedad y Discurso*, no. 24, 2014, pp.69-89.

<sup>7</sup> Thorstensen, Vera, y Ferraz, Lucas. «O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais», *Boletim de Economia e Política Internacional*, no. 16, 2014, pp. 5-18.

bía explicitado en los debates electorales previos a la elección de Dilma Rousseff.<sup>8</sup>

Si bien las bases en el cambio de percepción y en las ideas para no quedar fuera del mundo se fueron generando en el sistema político y sectores empresariales de Brasil y Argentina desde inicios de la segunda década del siglo XXI, los socios pequeños tuvieron por sus propias condiciones una política aperturista y de inserción internacional desde la gestación y los inicios del proceso regional.<sup>9</sup>

El MERCOSUR ha transitado distintas etapas desde los inicios de la cooperación argentino-brasileña y el tratado fundacional de Asunción en 1991. Esas etapas se vinculan con tres factores que han estado estructurando y dando forma al bloque desde las transiciones democráticas que posteriormente derivaron en la etapa fundacional. En primer lugar, el factor mundial concerniente al impulso globalizador. En la medida que los países del MERCOSUR se encuentran estructuralmente en la periferia del sistema internacional (por desarrollo y flujos de personas y bienes), el bloque ha ido creando respuestas adaptativas a los estímulos externos generados. Las características, alcance y aceleración que ha tenido el proceso de mundialización condicionan desde fines del siglo pasado el desarrollo de los procesos regionales. En ese sentido, el factor mundial va desencadenando respuestas regionales diferenciadas y localizadas en un marco global. El segundo factor atañe al eje argentino-brasileño, como núcleo impulsor del proceso regional del MERCOSUR (y sudamericano) que articula respuestas políticas en las cuales la visión, instrumentos y orientación gubernamentales son (cada vez más) relevantes. El tercer factor es el político-social de las sociedades en el cual se definen prioridades referidas al desarrollo nacional (local) y de los pueblos de la región. Si bien son los gobiernos los que definen la orientación y prioridades en el proceso regional, los mismos llegan con mandatos programáticos donde se plantean respuestas y orientación a los temas percibidos por la ciudadanía como principales para la agenda nacional/regional.

Los dos primeros factores sistémico-estructurales son los que delimitan los parámetros de la mundialización y las opciones y cami-

---

<sup>8</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional», *Densidades*, no. 17, 2015, pp. 69-85.

<sup>9</sup> Abreu, Sergio; Bizzozero, Lincoln, y Mateo, Fernando (eds.). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación no. 8, Buenos Aires, BID-INTAL, 2000.

nos pasibles a tomar desde los países de la región. El segundo y tercer factor visualizan la dimensión político social de construcción regional, prioridades y contenidos. Los gobiernos son los que interpretan el interés nacional (posición del país en el sistema internacional y regional) que es estructural y por ende tiene permanencia en el tiempo y lo articulan con los programas y prioridades gubernamentales que pretenden leer la dinámica del tiempo político-social.

Durante la etapa de gestación del MERCOSUR, en los inicios del proceso regional, en la etapa de transición del bloque y en la primera década y primeros años de la segunda década del siglo XXI se produjo una convergencia política entre los gobiernos argentino-brasileño posibilitando el impulso en la cooperación e integración regional. Es así que se generaron circuitos virtuosos en las relaciones argentino-brasileñas en la diada Alfonsín-Sarney en el proceso de restauración democrática y cooperación regional; posteriormente en la década del noventa a través de Menem-Collor de Melo y luego con Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso; en el proceso de relanzamiento con Cardoso-De la Rúa y durante la era progresista con Lula-Kirchner y posteriormente Rousseff-Fernández. Esos circuitos virtuosos generaron instrumentos, instancias, acciones y resultados en el marco de objetivos en el regionalismo del bloque: en la etapa de la gestación del bloque a través de instrumentos de cooperación e integración sectorial; en la etapa de transición con el programa de liberalización comercial y en la etapa del Programa de Trabajo 2004-2006 con la inclusión de prioridades políticas, territoriales y sociales.

Este trabajo parte de este marco teórico sistémico-estructural que se complementa con la aproximación teórica de analistas latinoamericanos con mirada estructural y/o desarrollista como son los casos de Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe, Raúl Bernal-Meza, o bien con énfasis en la geopolítica como han sido los aportes de Methol Ferré. Estas distintas aproximaciones tienen como punto en común lo determinante del eje entre Argentina y Brasil para la región sudamericana específicamente y el espacio latinoamericano/caribeño<sup>10</sup>. Se considera, además, que el bloque regional ha sido capaz de definir respuestas adaptativas a los requerimientos del sistema mundial/internacional.

En ese sentido, el regionalismo del MERCOSUR en tanto régimen específico con acuerdos en distintas dimensiones ha sido ca-

<sup>10</sup> Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.). *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, conceptos, doctrinas, figuras*, Ariadna Ed., 2020.

paz de ir incorporando prioridades, instrumentos y capacidades de las distintas etapas, demostrando una capacidad evolutiva. Si bien este patrimonio generado es un piso importante para la nueva etapa en la que se encuentra el planeta con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los condicionantes sistémicos ambientales vinculados al cambio climático, la biodiversidad y más recientemente con la pandemia, no es suficiente, dado que se requieren de nuevas definiciones y orientación política en temas sensibles del desarrollo humano y social.

La escasez de decisiones en los últimos años y el escaso caudal de respuesta política y de cooperación del bloque durante esta emergencia sanitaria internacional, exhiben los límites del MERCOSUR cuando no hay una base de principios operativos en el eje argentino-brasileño. La pandemia está poniendo en cuestión el andamiaje del sistema multilateral, pero también las bases de funcionamiento de los regionalismos y de posibles acuerdos inter-regionales.<sup>11</sup> Esta ausencia de convergencia en el eje argentino-brasileño en política exterior y económico-industrial ha derivado en un funcionamiento de mínima del MERCOSUR. En ese sentido, frente a la emergencia sanitaria mundial, los países adoptaron la Decisión 1/20 que posibilitó acordar recursos adicionales para el proyecto FOCEM «Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud», basada en la decisión 17/11, por un valor de quince millones, ochocientos siete mil quinientos dólares. Además, durante la presidencia pro-témpore de Paraguay, se reorientaron cinco millones de dólares para la adquisición de equipamiento para los diagnósticos, material para protección de los operadores y *kits* para la determinación del virus.

Este funcionamiento de mínima tomó con los actuales Presidentes de Argentina y Brasil características especiales de distanciamiento personal e ideológico, que en realidad profundizan una situación de posicionamiento diferente de los dos países en temas referidos a las relaciones bilaterales y las relaciones externas del bloque. Ese distanciamiento se expresó en que recién en diciembre del año pasado, luego de un año de la asunción de Alberto Fernández como Presidente, tuvieron los mandatarios de Argentina y Brasil su primer encuentro por una video llamada para tratar temas de la agenda bilateral. El en-

---

<sup>11</sup> Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Impacto del COVID-19 en el sistema internacional: una aproximación sistémica al regionalismo desde la EPI ideacional», *Blog de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, sede Argentina, 2020, disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/impacto-del-covid-19-en-el-sistema-internacional/> (consulta: 20 de noviembre de 2020).

cuentro fue preparado por el Embajador de Argentina en Brasil, Daniel Scioli y el Canciller Felipe Solá y por el lado brasileño por el Canciller Ernesto Araújo y el Secretario de Asuntos Estratégicos, Almirante Flavio Viana Rocha. En la agenda se incluyeron temas exclusivamente bilaterales referidos al comercio (Brasil desplazó a China como primer socio comercial y Argentina es el principal mercado regional para Brasil), la defensa, el narcotráfico y cuestiones del bloque regional, en particular concernientes al Arancel Externo Común y las relaciones externas (pre-acuerdo con la Unión Europea).

El trabajo tiene como objetivo mostrar el papel que jugó el factor político en las distintas etapas de evolución adaptativa, tanto en el eje argentino-brasileño como en Uruguay en tanto socio pequeño y partícipe desde la gestación, al contexto internacional. Esta aproximación posibilita visualizar en perspectiva la transición actual que trasciende los mandatarios en funciones. El siguiente punto abordará la etapa de gestación e inicios del MERCOSUR que tuvo una impronta de cooperación política regional y definió los objetivos de paz, democracia y seguridad en la región. Posteriormente se tratará la etapa de transición y consolidación del MERCOSUR en que se logran los primeros objetivos referidos al Programa de Liberalización Comercial y se conforma el bloque como sujeto de derecho internacional a partir de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto. En otro punto se expondrá los alcances que tuvo la etapa de politización y dimensión social que proveyó las bases para un crecimiento sin precedentes a partir de la demanda de la República Popular China. Finalmente se retomará en las conclusiones los avances planteados en este punto sobre el momento actual del bloque regional, que trasciende los mandatarios y que acentúa la crisis sanitaria mundial y regional.

## **2. La etapa de gestación: bases de la paz, la democracia y la cooperación política en el espacio latinoamericano/sudamericano**

La Declaración de Iguazú de noviembre de 1985, por la cual los Presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil formalizaron la inauguración del puente Tancredo Neves, se constituyó en el pilar fundacional de la cooperación argentino-brasileña y con ello en el antecedente político del MERCOSUR. En la Declaración de Iguazú se plantearon algunos de los temas que han estado vertebrando las relaciones bilaterales, las de los países del Cono Sur (MERCOSUR en gestación) y del espacio sudamericano con el resto del mundo: autonomía de decisión para ampliar las opciones y limitar las políticas

que se toman sin participación de los países de la región; preservar la misma y el Atlántico Sur como zona de paz y cooperación; importancia de los procesos de consolidación democrática para ampliar y perfeccionar los vínculos con sectores de la sociedad civil y sentar bases de colaboración para actuar en el plano internacional; vinculación del diálogo y cooperación con la amistad y el desarrollo de los pueblos; y reconocimiento del lugar de la región en el sistema internacional y de la dependencia y vulnerabilidad económica frente al proteccionismo de los países desarrollados.

Si bien los dos países participaban en el régimen de libre comercio latinoamericano (ALALC y a partir de 1980 ALADI), habían propulsado el tratado de la Cuenca del Plata a fines de los sesenta, se encontraban entre los países impulsores del Consenso de Cartagena pidiendo mejores términos en la renegociación de la deuda externa y habían logrado solucionar, luego de un crescendo de conflictividad geopolítica, el tema de la represa de Itaipú, hacia fines de los setenta, en pleno período de dictaduras militares, dichos requisitos no habían sido suficientes para impulsar un proceso de cooperación político<sup>12</sup>. Además de los cimientos sobre los cuales se asentaron las dictaduras de esa época en el Cono Sur, en la seguridad nacional, algunos temas como la violación masiva de los derechos humanos, la desaparición forzada de personas y la misma guerra de Malvinas derivaron en resoluciones condenatorias en distintas instancias internacionales y falta de apoyo a proyectos y a la misma continuidad de los regímenes. Si bien los procesos domésticos fueron diferentes, la derrota militar en la guerra de las Malvinas en 1982 aceleró la transición hacia un gobierno democrático en Argentina en diciembre de 1983 y con ello pauta la convergencia regional con las transiciones que se procesaron en Brasil y Uruguay en marzo de 1985. Esta convergencia en las transiciones democráticas entre los países de la región fue otro de los requisitos para que se produjera la aproximación argentino-brasileña y posibilitara un circuito virtuoso de cooperación.

En definitiva, el factor político fue el determinante para la aproximación bilateral argentino-brasileña. En esta aproximación y todo el proceso de cooperación bilateral que derivó en la concreción del MERCOSUR, Uruguay, con Julio María Sanguinetti como Presidente del gobierno de transición democrática, jugó un papel de articulador relevante tanto en el espacio latinoamericano como en el subregional con Argentina y Brasil. En el espacio latinoamericano en el impulso a

---

<sup>12</sup> Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. «Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata», *Estudios Internacionales*, vol. 14, no. 33, Santiago de Chile, 1981, pp. 412-443.

la conformación de una cooperación regional y en el subregional participando en el proceso de integración bilateral de manera gradual y flexible. De esta manera se fueron concretando distintos espacios de cooperación todos ellos basados en la paz y democracia: el regional latinoamericano, el subregional donde además de Argentina y Brasil contaba Uruguay y el bilateral de integración y cooperación argentino-brasileño.

La importancia de esta articulación política de esos espacios se puede ubicar en el mismo surgimiento del Grupo de Río, que comenzó a funcionar como una instancia de concertación política entre los países del espacio latinoamericano. El origen se encuentra en una iniciativa regional en las que jugó un papel relevante el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Enrique Iglesias: la de ampliar el apoyo al Grupo de Contadora para otorgar un nuevo impulso en la búsqueda de la paz en América Central y la no injerencia en la región. Esa iniciativa se concretó en la asunción de Alán García como presidente del Perú en julio de 1985 con la conformación del Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). La primera reunión conjunto del Grupo de Contadora conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela con el Grupo de Apoyo se concretó en agosto de 1985, en Cartagena de Indias, dando nacimiento al Grupo de los Ocho que posteriormente a partir de la Declaración de Río en diciembre de 1986 se conoció como Grupo de Río. El Grupo incluyó entre 1986 y 1987 entre los temas de la agenda el de la paz y democracia en la región, la negociación de la deuda externa, la cooperación e integración regional. En esa evolución jugaron un papel importante los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Uruguay, Dante Caputo, Roberto Abreu Sodré y Enrique Iglesias. De esta manera el proceso bilateral argentino-brasileño contó con un soporte político regional además del subregional.

La Declaración de Foz de Iguazú que se firmó el 30 de noviembre de 1985 y cuya fecha se recuerda como día de la amistad argentino-brasileña, puso fin a cuatro siglos de rivalidad<sup>13</sup>. A partir de ese momento se generó una agenda bilateral de temas en el plano político, económico y social, que se irían concretando a partir de 1986 con el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) con sus doce Protocolos que se basaron en el equilibrio comercial, la integración intra-sectorial, la modernización e innovación técnica e

---

<sup>13</sup> Scenna, Miguel Ángel. *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975.

industrial<sup>14</sup>. Los Protocolos incluyeron temas sensibles como el intercambio de bienes de capital, complementación del abastecimiento alimentario, empresas binacionales, fondo de inversiones para la promoción del comercio, asuntos financieros, energía, biotecnología, centro de estudios económicos y cooperación aeronáutica, entre otros. En el documento se reiteraron algunos de los puntos señalados en la Declaración de Iguazú, entre los cuales la consolidación de los procesos de democratización, la paz y seguridad en la región.

Posteriormente, en 1988, Argentina y Brasil firmaron en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que tuvo como objetivo consolidar el proceso de integración y cooperación económica por medio de los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría a los efectos de posibilitar la adaptación progresiva de los habitantes y empresas. Además de eso, se plantearon dos etapas: una primera de armonización de algunas políticas y recién posteriormente otra donde se plantearía la perspectiva de continuar armonizando con vistas al mercado común. Todo este proceso de aproximación argentino-brasileño fue acompañado por Uruguay en el plano de la cooperación política e incluso en algunos de los Protocolos, sobre la base de los principios de gradualidad y flexibilidad<sup>15</sup>. El papel de Uruguay se realza en la medida que Paraguay y Chile iniciaron las transiciones democráticas recién a fines de los ochenta y que, en Paraguay, el gobierno de transición dirigido por el general Andrés Rodríguez, que dio un golpe para derrocar a Stroessner, culminó recién en agosto de 1993 en que asumió Juan Wasmosy como Presidente electo democráticamente. Es en esa perspectiva que puede visualizarse el papel que jugó Uruguay no solamente en la gestación sino también en los inicios y en las primeras etapas del MERCOSUR como socio pequeño articulador con el eje argentino-brasileño.

### **3. La década del noventa: bases de la interdependencia regional en regionalismo abierto**

Si las transiciones democráticas se configuraron como factores desencadenantes de los distintos procesos de cooperación regional

<sup>14</sup> Moneta, Carlos. *El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa*, Documento de Trabajo no. 11, Santiago de Chile, PROPEL, 1988. Peña, Félix. «MERCOSUR: una idea con fuerza», *Revista Perspectiva Internacional*, julio 1991, disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1991-07-mercotur-una-idea-con-fuerza> (consulta: 20 de noviembre de 2020).

<sup>15</sup> Magariños, Gustavo. *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, FCU, 1991.

que a su vez proveyeron bases para la continuidad de la aproximación argentino-brasileña y de acuerdos bilaterales, los cambios de gobierno que se sucedieron en Argentina, Brasil y Uruguay entre 1989 y 1990 sentaron las bases políticas para dar impulso al regionalismo abierto en la región. Así como se había producido una convergencia funcional en las transiciones democráticas de Argentina, Brasil y Uruguay y en los objetivos de la política exterior para la región, los gobiernos liberales que asumieron en los noventa en esos países tuvieron como base común el Consenso de Washington para recuperar el crecimiento económico en los países.

Uruguay volvió a jugar un papel importante en la aceleración del proceso regional. En el proceso de aproximación argentino-brasileño Uruguay fue a través de la personalidad de Enrique Iglesias, mientras que, la conformación del MERCOSUR con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, se debió a una «protesta» del Canciller Héctor Gros-Espiel. El punto de protesta por el cual Uruguay alzó la «voz» fue que el Tratado de Buenos Aires, firmado en 1990, por el cual Argentina y Brasil habían acelerado el proceso de conformación del mercado común, no contempló el Tratado de Montevideo de 1980 en la necesaria apertura a los Estados Partes de ALADI en los Acuerdos de Alcance Parcial. La protesta uruguaya contó con el respaldo político del Presidente Lacalle Herrera, que definió una orientación con prioridad regional respaldando al Canciller. En esa decisión por parte del Presidente resultó importante estar informado del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas por parte del Presidente Bush (padre).

El proceso de negociaciones que se inició con esa protesta de Uruguay abrió la posibilidad para la inclusión de Chile y Paraguay en un nuevo acuerdo regional por iniciativa uruguaya<sup>16</sup>. Finalmente, Chile no continuó en las negociaciones, aunque dejó abierta la puerta para una adhesión futura. El Tratado de Asunción que se firmó el 26 de marzo incluyó en un anexo el Programa de Liberalización Comercial durante una etapa de transición que se completaría a fines de 1993 en que se debía contar con una estructura institucional y sistema de toma de decisiones. De esta manera, Uruguay aceleró la conformación del bloque regional, que estaba pautada por los tiempos del eje argentino-brasileño con el Tratado de Buenos Aires. La inscripción en la Secretaría de la ALADI en Montevideo de los dos Acuerdos de Alcance Parcial –el referido al Tratado de Buenos Aires y el del Tratado de Asunción– convalidó un funcionamiento regional en dos niveles: el

<sup>16</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?*, Montevideo, Universidad de la República, CSIC, 2009.

del eje argentino-brasileño y el del espacio MERCOSUR con dos socios pequeños.

La etapa de transición se completó exitosamente en cuanto a la conformación de la zona de libre comercio y la libre circulación de productos. Además, durante la etapa de transición se definió un Cronograma (Las Leñas en 1992 por Decisión 1/92) para el cumplimiento de los objetivos definidos lo cual permitió avanzar en términos institucionales, normativos y reglamentarios. Se generó un derrame virtuoso institucional y sectorial a partir de las distintas cuestiones y temas que implicaba el funcionamiento de un espacio regional con objetivo de concretar un mercado común. Durante esa etapa se fue incrementando la interdependencia entre sectores industriales y económicos de Argentina y Brasil, en especial brasileños, que hasta el momento tenían poco anclaje regional.

Entre la etapa de transición y la de consolidación, que se inició una vez ratificado el Protocolo de Ouro Preto con la nueva estructura institucional y el reconocimiento del bloque como sujeto de derecho internacional, se fue afirmando un regionalismo abierto «sui géneris». Los resultados de las negociaciones de Ouro Preto con las definiciones del Arancel Externo Común y los sectores exceptuados entre los cuales el automotriz da cuenta de este ajuste del regionalismo. Ese regionalismo sui-géneris con tintes y límites definidos en el eje argentino-brasileño se fue moldeando durante la década de los noventa. Hay cuatro momentos políticos que resaltan en la conformación de los contornos del regionalismo mercosureño: el *impeachment* en Brasil al Presidente Collor de Mello que derivó en la asunción como presidente de Itamar Franco; el inicio de las negociaciones con la Unión Europea como bloque regional; el apoyo al Presidente Wasmosy con el intento de golpe de Estado que desencadenó la aprobación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso democrático en el MERCOSUR y Bolivia y Chile como Estados asociados, y la reivindicación del patrimonio regional en el ámbito de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas que propulsó Bill Clinton a fines de 1994.

El proceso de *impeachment* que resultó en la presidencia de Itamar Franco hasta 1994, derivó en un reacomodamiento doméstico que permitió la aproximación de los sectores industriales con Itamaraty limitando el aperturismo de inicios del proceso. Itamar Franco tuvo como Canciller a Fernando Henrique Cardoso en el inicio de su gestión, lo cual otorgó continuidad a la orientación de la política exterior de Brasil con la elección posterior de Cardoso como Presidente de la República por dos mandatos consecutivos. El inicio de las negociaciones con la Unión Europea consolidó al bloque en tanto actor del

sistema multilateral en la medida que se incluyeron temas de la agenda comercial internacional en las negociaciones bilaterales. El intento de golpe de Estado en Paraguay en 1996 aceleró el proceso de adopción de un acuerdo fundacional del bloque referido al régimen democrático, que fue concretado en el Protocolo de Ushuaia en julio de 1998. Finalmente, en lo que concierne a la reivindicación del patrimonio regional y el reconocimiento a negociar como MERCOSUR en el ALCA, que en realidad tenía el formato negociador de los Estados de las Américas y el Caribe (Cuba), posibilitó que un marco común para los Estados en conjunto con sectores industriales y de la sociedad civil de los cuatro Estados-Parte.

La crisis económica en Brasil que se expresó con la devaluación del real aparejó consecuencias económicas para los países de la región marcando límites al camino de regionalismo abierto. Hacia fines de los noventa se comenzaron a manifestar los límites del bloque en su propuesta de desarrollo a través de temas referidos a la dimensión social, las asimetrías entre regiones y países, la falta de financiamiento para sectores y pequeñas y medianas empresas, la participación política y social, el estancamiento en las negociaciones internacionales (OMC, ALCA, UE). En el cambio de siglo y milenio, que coincidió con el final de la etapa de consolidación del MERCOSUR, fue Brasil el que dio el paso para el inicio de una nueva etapa con la iniciativa regional sudamericana en el marco de la conmemoración de los quinientos años del descubrimiento y el anuncio de un cambio en las prioridades del bloque hacia el ámbito regional-doméstico, a través del Presidente Fernando Henrique Cardoso en la XVII Cumbre Regional que se desarrolló en Montevideo en diciembre de 1999, al señalar que por la proximidad de la Ronda del Milenio las negociaciones en el ámbito internacional estaban estancadas y no debía esperarse nada del exterior.

Este avance de la reorientación de prioridades en la agenda que realizó Cardoso se apoyó en un nuevo escenario político regional, ya que hubo cambios de gobierno en Argentina en Uruguay y también en Chile. En los casos de Argentina y Chile, la asunción de Fernando De la Rúa y Ricardo Lagos posibilitaron una aproximación entre los presidentes del triángulo ABC sobre la base de una convergencia política en la tercera vía. En mirada regional eso se manifestó en incluir la dimensión social y política en el proceso regional, lo cual finalmente se expresó en el Programa de Relanzamiento del MERCOSUR que se aprobó en el 2000. El nuevo siglo daba lugar al inicio de una etapa diferente en el bloque regional que se alejaba del regionalismo abierto de los inicios para otorgarle una impronta de regionalismo sudamericano con tintes brasileños.

#### **4. La etapa de regionalismo continental: IIRSA-UNASUR-CELAC**

Con el inicio del siglo XXI comenzó una nueva etapa en el MERCOSUR que estuvo signada por un debate de base sobre el alcance del cambio y si el mismo llegaba a la reformulación del proceso. Este debate fue saldado políticamente (y también conceptualmente) con que el cambio implicaba un relanzamiento del bloque. Esto envolvía varias cuestiones que pasaron a ser parte del proceso: en primer lugar, que los tratados fundacionales continuaban siendo la base del proceso y por ende los objetivos continuaban siendo los faros que iluminaban la ruta a seguir; en segundo lugar que los logros y fracasos de las etapas anteriores eran asumidos como parte del proceso regional; en tercer término que el proceso regional estaba en construcción por lo que los cambios eran factibles de registrarse en la propia evolución.

La etapa de regionalismo continental se inició en el 2000 con la invitación del Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a todos los presidentes de América del Sur por la conmemoración por los quinientos años del descubrimiento de Brasil. La especificidad de la invitación tuvo por objetivo empezar a definir la construcción de un espacio sudamericano a partir de algunos principios de base y los instrumentos para el desarrollo del mismo. En ese sentido, uno de los logros fue la aprobación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) lo cual constituyó un reconocimiento a la consideración de un espacio sudamericano específico. La Cumbre fue la ocasión para que Brasil explicitara sus prioridades en relación con el espacio sudamericano y los instrumentos a desarrollar en el proceso regional. En la Cumbre se reafirmaron tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. De esta manera, con la Cumbre de Brasilia se dio inicio a un espacio sudamericano *sui-générís* que a su vez esbozó como pilar del mismo la cooperación regional y tuvo como objetivo la construcción de un regionalismo sudamericano.<sup>17</sup>

La crisis económica en Argentina y Uruguay derivó en un estancamiento de iniciativas en el proceso regional entre el año 2001 y el 2003. La crisis en Argentina fue política y social y erosionó las institu-

---

<sup>17</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XIV, no. 19, 2008, pp. 1-22.

ciones republicanas y el funcionamiento federal. Los cambios de gobierno que se produjeron en los distintos países de la región surgieron con fuertes cuestionamientos al modelo neo-liberal que se asoció con las crisis económicas en los países y el incremento de la pobreza en amplios sectores de la población. De esta manera se produjo una ola convergente de gobiernos progresistas en los países de la región que se inició con la asunción de Lula da Silva en Brasil en enero del 2003, continuó con Néstor Kirchner en Argentina en mayo de ese año, con la de Tabaré Vázquez en marzo del 2005 en Uruguay, Evo Morales en Bolivia en enero del 2006, Michelle Bachelet en Chile en marzo de ese año y finalmente con Fernando Lugo en Paraguay en el 2008.

Estos nuevos gobiernos dieron pie a propuestas y prioridades redefiniendo las bases sobre las cuales se había erigido el regionalismo. El nuevo modelo de regionalismo se conceptualizó como post-neoliberal (al enfatizar el modelo económico-social), post-hegemónico (al priorizar la erosión hegemónica de Estados Unidos en tanto ordenador de la agenda regional)<sup>18</sup>, o bien enfatizando la construcción regional estratégicamente, como continental o teniendo como centro impulsor a Brasil ya sea regionalmente o como estructura de poder.<sup>19</sup>

Las definiciones principales en las relaciones argentino-brasileñas, las orientaciones de política económica, las prioridades a impulsar en la región y los contenidos y alcance para el regionalismo sud-

<sup>18</sup> Sanahuja, José. «Del 'regionalismo abierto' al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», en: CRIES. *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2009, pp. 11-54; Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*, vol. 4, Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2012.

<sup>19</sup> Bernal-Meza, Raúl y Álvarez, Silvia. *El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior*, Santiago, Universidad de Santiago, 2012; Bizzozero Revelez, Lincoln. «América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 1, 2011, pp. 29-43; Briceño Ruiz, José. «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, no. 15, diciembre, 2006, pp. 28-42; Briceño Ruiz, José. «El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde el liberalismo intergubernamental», en: De Lombaerde, Philippe; ShigeruKochi y José Briceño Ruiz (eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI, Fundación Carolina, 2008, pp. 99- 133; Guerra Borges, Alfredo. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009; Pinheiro Guimaraes, Samuel. *Cinco siglos de periferia*, Buenos Aires, Prometeo, 2005; Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr., Haroldo. «Brasil en el centro de la integración», *Nueva Sociedad*, no. 219, enero-febrero 2009, pp. 76-96.

americano y el MERCOSUR fueron definidos en algunas reuniones que se concretaron entre el año 2003 y el 2004. Esta etapa abrió aún más la complejidad del proceso de integración como se comenzó a señalar en algunos análisis<sup>20</sup>. En dos de esas reuniones, en que participan los presidentes Kirchner y Lula da Silva, se concretan las nuevas bases de la alianza estratégica regional. En la reunión realizada en octubre del 2003, en Buenos Aires, se llega al Consenso de Buenos Aires que contempla 22 puntos entre los cuales, se reafirma el papel estratégico del Estado; se plantea la participación de la sociedad civil en el proceso regional, así como la prioridad de la educación; el trabajo como eje cardinal para la redistribución del ingreso y mejorar las condiciones de vida; el MERCOSUR como espacio catalizador de valores y un futuro compartido y como opción estratégica para una mejor inserción internacional; reafirmación de los principios de Naciones Unidas; y negociar con la Comunidad Andina para un espacio común. Algunas de estas definiciones son retomadas en el encuentro que se realiza en abril del 2004 en Río de Janeiro, donde se firma una Declaración y el Acta de Copacabana. La Declaración enfatiza algunos puntos a tener en cuenta en las relaciones con los organismos económicos internacionales, mientras que el Acta señala específicamente, entre otros puntos, la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones.

Partiendo de estas bases, Brasil elaboró una propuesta para impulsar en el MERCOSUR en el segundo semestre del 2003, que terminó plasmándose en el Programa de Trabajo 2004-2006. El Programa de Trabajo recogió en su mayor parte la propuesta brasileña, aunque se incluyeron algunas proposiciones realizadas por otros países, como ser el énfasis en las asimetrías y socio de menor desarrollo por parte de Paraguay. El Programa de Trabajo contempló temas como objetivos regionales a alcanzar, que no habían sido contemplados, como ser el de las asimetrías, la creación de un fondo estructural para el desarrollo, la dimensión social y la participación de la sociedad civil y la creación del Parlamento regional entre otros aspectos.

El Programa de Trabajo delimitó el camino para el nuevo regionalismo mercosuriano. Las decisiones tomadas por el Consejo Merca-

<sup>20</sup> Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011; Briceño Ruiz, José. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR», en : Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011, pp. 121-162; Briceño Ruiz, J.; Rivarola, A. y Casas, Á. (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*, México, FCE, 2012

do Común entre el 2004 y el 2010 confirmaron la politización del MERCOSUR, la densificación institucional, el inicio del tratamiento de las asimetrías a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), un incremento de decisiones sobre la dimensión global del proceso y una inclusión más específica de la dimensión social<sup>21</sup>. Con el inicio de la segunda década del siglo XXI se aprobaron algunas decisiones relevantes sobre la dimensión social y ciudadana, las relaciones externas y la estructura político-institucional, que continuaron con los lineamientos de las prioridades del bloque.

Esta etapa del regionalismo del MERCOSUR con énfasis en la dimensión político-social y en el espacio continental tuvo realizaciones en la institucionalidad político-social con la creación del Parlamento regional; la dimensión social con la creación del Instituto Social del MERCOSUR y la creación de distintas instancias de participación entre las cuales están la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los derechos de los afro descendientes y la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas; los derechos humanos con el Observatorio de Políticas Públicas para los Derechos Humanos en el MERCOSUR; la creación del Alto Representante General, del Grupo de Cooperación Internacional y del Grupo de Relaciones Externas.

Tres instancias políticas marcaron esta etapa y moldearon el alcance del regionalismo sudamericano proyectado por el eje argentino-brasileño a partir del impulso de Brasil: la solicitud de incorporación de Venezuela al MERCOSUR desplazando la frontera geopolítica del regionalismo; la creación de UNASUR y posteriormente de la CELAC en tanto resultante de las nuevas realidades regionales; y la participación de Brasil en el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica).

La decisión de incorporación de Venezuela trajo como consecuencia ampliar la frontera del MERCOSUR hasta el Caribe y con ello limitar la tensión fronteriza regional que recaía en Brasil. Además, geopolíticamente se fue diseñando un eje Caracas-Buenos Aires para contrarrestar la regionalización brasileña. Como la decisión implicó la ratificación parlamentaria por parte de los cinco países, derivó en debates relevantes sobre el regionalismo, la geopolítica regional, el aporte de Venezuela al proceso, el papel de Chávez y las ideas como movilizadoras de un regionalismo «nacional» de cooperación. Por otra parte, dos parlamentos, el brasileño y el paraguayo, retardaron el pro-

<sup>21</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006», *Mural Internacional*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 55-63.

ceso de ratificación lo cual originó debates y rispideces intra-regionales. Finalmente, el Congreso brasileño terminó ratificando la decisión de adhesión de Venezuela. Ese no fue el caso del Parlamento paraguayo que a su vez fue protagonista de un golpe institucional contra el Presidente Lugo, lo cual derivó en la puesta en marcha del Protocolo de Ushuaia y en la suspensión del país. Esa suspensión permitió que los tres países acordaran el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

La creación de UNASUR (y posteriormente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), constituyó una muestra de la nueva realidad regional. La UNASUR surgió como la primera instancia regional exclusivamente sudamericana con el objetivo de salvaguardar la paz, seguridad y democracia. Por otra parte, reflejó la importancia y equilibrios de poder entre las distintas visiones del espacio sudamericano: una impulsada por Brasil más enfocada a ampliar el proceso MERCOSUR; otra impulsada por Venezuela que enfatizaba la cooperación intergubernamental y otras que resaltaban más algunos principios generales referidos a la paz y seguridad. El documento final plasmó un acuerdo entre las distintas visiones, aunque el resultado fuera un logro político de Brasil que desde la época de Itamar Franco estaba visualizando el funcionamiento de un espacio sudamericano. La gestación de la CELAC fue una derivación latinoamericana propulsada por México para no perder posición en el espacio latinoamericano/caribeño y de Brasil para conformar otro espacio de negociación como país BRICS en la gobernanza regional y mundial.

El ingreso de Brasil en el grupo BRICS (al principio sin Sudáfrica) que se tradujo en la primera reunión que se llevó a cabo en Ekaterimburgo en el 2009, derivó sistémicamente en la participación en un grupo de presión al nivel mundial. Con ello Brasil se potenció en un espacio de los emergentes debatiendo sobre distribución del ingreso mundial (y el poder). Si bien comenzó a hablarse de otros emergentes (y siglas) en los que se incluyó a México, Colombia e incluso algunos países como Argentina conformaron el G-20, el único país latinoamericano con potencial global que se proyectó en esos años fue Brasil. Y esa proyección si bien podía significar un motor para el regionalismo sudamericano, provocó un freno al empuje regional que se visualizó en la segunda década del siglo XXI y sentó las bases de la nueva etapa del regionalismo más focalizado en el ámbito global ya sea político (gobernanza) como económico (cadenas globales de valor, mega-espacios regionales).

Hacia mediados de la década ya se patentaban los límites en el desarrollo del regionalismo post-neoliberal y continental impulsado por

Brasil tanto en el MERCOSUR con proyectos productivos y de cooperación como en otras instancias incluyendo la UNASUR<sup>22</sup>. Los debates sobre el regionalismo sudamericano y del MERCOSUR se enfocaron prevalentemente en temas de inserción internacional, de estrategia y orientación del proceso, de definiciones de política internacional de los países como en el caso de Brasil y de articulación regional con la Alianza del Pacífico a partir de la constatación de la división entre dos estrategias diferentes con mirada atlántica y pacífica.

## 5. Conclusiones: capacidades del regionalismo en perspectiva evolutiva

El final de los gobiernos progresistas trajo entre otras cosas un cuestionamiento crítico del regionalismo político y social de la etapa post-neoliberal<sup>23</sup>. A eso hay que incluir la continuidad de la situación en Venezuela con la crisis humanitaria que derivó en una emigración masiva a los países de la región. Además, Venezuela ha estado en la agenda interamericana con una posible intervención coordinada por Estados Unidos por la violación de la institucionalidad republicana y de los derechos humanos, aunque su sustrato sea la importancia geoestratégica y geoeconómica.

El final de los gobiernos progresistas no aparejó una convergencia de gobiernos post-progresistas que tuvieran una visión común. Los años de administración de Trump en Estados Unidos no lograron consolidar una base política en América Latina. Las relaciones especiales con el Brasil de Bolsonaro no lograron plasmar las bases de un nuevo regionalismo, aunque ayudó a debilitar la proyección regional y el mismo pre-acuerdo con la Unión Europea.

<sup>22</sup> Caetano, Gerardo. «El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos», en: Caetano, Gerardo (coord.). *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta, 2017, pp. 353-387; Vidigal, Carlos Eduardo. «A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguiana as Malvinas», en: Fundação Alexandre de Gusmão. *A América do Sul e a integração regional*, Brasília, Ministério de Relações Exteriores, 2012, pp. 63-78.

<sup>23</sup> De Sierra, Gerónimo (ed.). *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017; García Delgado, Daniel. «Modernización y reforma del Estado en el neoliberalismo tardío: Argentina en el cambio de ciclo», en: De Sierra, Gerónimo. *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017, pp. 13-34; Caetano, Gerardo. «Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña», *Foro Internacional*, vol. LIX, no. 1, 2019, pp. 47-88.

La nueva etapa del MERCOSUR no ha llegado a plasmarse como consecuencia de que los gobiernos no han encontrado un común denominador para interpretar la nueva etapa, los objetivos para la misma y los instrumentos correspondientes. Hay en esta transición un tema político referido a los gobiernos que se han sucedido en los últimos años en que en el eje argentino-brasileño no ha habido coincidencias. Podría acotarse relativamente esta falta de coincidencias en el año 2019 en que estuvieron Bolsonaro y Macri, pero el acuerdo entre ambos padecía limitaciones estratégicas, salvo en la aceleración del acuerdo con la Unión Europea, cuya definición final está en cuestión a partir de las «turbulencias» en los regionalismos e interregionalismos que la situación sanitaria mundial ha profundizado.<sup>24</sup>

Por otra parte, esta etapa de internacionalización que ha puesto el énfasis en las negociaciones internacionales y la inserción internacional se está planteando en un nuevo escenario de conflictividad geopolítica en distintos ámbitos y dimensiones. Solamente al considerar la República Popular China en las relaciones con los países del MERCOSUR se visualiza la erosión del regionalismo a partir de la propia orientación *win-win* de la política exterior del país asiático. Y eso confronta con otros actores en que se desarrolla en algunos niveles cooperación, pero que muestra modelos diferenciados en la orientación del sistema multilateral y del comercio internacional.<sup>25</sup>

Otro factor que ha resultado importante para la comprensión de este momento de transición es la evolución doméstica en Brasil que impacta en el regionalismo sudamericano y del MERCOSUR<sup>26</sup>. La resolución doméstica de las prioridades en la internacionalización de la economía y en la participación política y económica en los ámbitos mundiales, incluyendo los temas sensibles de la agenda internacional como ser la biodiversidad, la Amazonia como espacio de protección ambiental y más ampliamente la Agenda 2030 y los ODS está teniendo efectos en el MERCOSUR y más ampliamente en el espa-

<sup>24</sup> Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas. Impacto del COVID en el pre-acuerdo UE-MERCOSUR», *Pensamiento Propio*, vol. 25, no. 52, julio-diciembre, 2020, pp. 109-137.

<sup>25</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «Les relations Sud-Sud de la Chine avec les pays du MERCOSUR: vraiment tous gagnants?», en: Wintgens, Sophie y Xavier Aurégan (dir.) *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019, pp. 233-253; Wintgens, Sophie y Aurégan, Xavier (dir.). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019.

<sup>26</sup> Caetano, Gerardo, «Los nuevos rumbos del MERCOSUR»...

cio sudamericano y en América Latina/Caribe. Los debates sobre el pre-acuerdo con la Unión Europea para concretar el Acuerdo son una muestra que avanza en los límites y alcances del nuevo escenario internacional.

El trabajo exhibe la capacidad de evolución adaptativa del MERCOSUR a partir del funcionamiento del eje argentino-brasileño. Como se señala, es la aproximación entre Argentina y Brasil que culmina con siglos de enfrentamiento la que posibilita el pasaje a una cooperación virtuosa. Esa cooperación se asentó en determinadas bases históricas en las que participaban los países, pero fue el factor político de las transiciones democráticas convergentes el que propulsó los pasos para el regionalismo. En dicho proceso de gestación jugaron un papel importante los Cancilleres de la región para gestar las bases de un espacio regional de cooperación latinoamericana. En la construcción regional de ese espacio y en la articulación argentino-brasileña jugó un papel importante Uruguay.

También fue relevante la protesta de Uruguay al Tratado de Buenos Aires para que el MERCOSUR surgiera con esas características en ese momento histórico. El impulso inicial y el eje vertebrador del proceso de integración se centró en Argentina y Brasil, pero fue Uruguay el que definió el momento del inicio fundacional. Paraguay tuvo un papel de importancia en la aceleración de la aprobación del Protocolo sobre el Compromiso Democrático, la insistencia en el tratamiento diferenciado y las asimetrías y en el tema del ingreso de Venezuela.

El regionalismo del MERCOSUR es *sui-générís* por varios factores en los que debemos incluir las asimetrías de partida entre los países. La construcción que se realizó en sus treinta años de existencia exhibe la importancia que tuvo el factor político doméstico en las distintas etapas y cómo fue moldeando el regionalismo del bloque. Justamente la falta de acuerdos políticos está quitando la sustancia adaptativa del MERCOSUR en esta etapa de desafíos internacionales. Antes de la pandemia, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible estaba planteando una agenda de temas que necesariamente debían encararse nacional, regional e internacionalmente. Por otra parte, todo el modelo productivo y de las cadenas de valor estaba en proceso de revisión por un ajuste de políticas de los países desarrollados. La pandemia patentó los límites del regionalismo y de los acuerdos inter-regionales frente a una agenda multilateral que tendrá como vértice los temas de desarrollo sustentable. Y la foto regional presente muestra fracturas nacionales en las perspectivas frente a los distintos temas

de la agenda, las opciones geopolíticas y de inserción internacional y los modelos posibles de desarrollo.

### Referencias

- Abreu, Sergio; Bizzozero, Lincoln, y Mateo, Fernando (eds.). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación no. 8, Buenos Aires, BID-INTAL, 2000.
- Bernal-Meza, Raúl y Álvarez, Silvia. *El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior*, Santiago, Universidad de Santiago, 2012.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XIV, no. 19, 2008, pp. 1-22.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?*, Montevideo, Universidad de la República, CSIC, 2009.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 1, 2011, pp. 29-43.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006», *Mural Internacional*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 55-63.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico», *Sociedad y Discurso*, no. 24, 2014, pp.69-89.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional», *Densidades*, no. 17, 2015, pp. 69-85.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «Les relations Sud-Sud de la Chine avec les pays du MERCOSUR: vraiment tous gagnants?», en: Wintgens, Sophie y Xavier Aurégan (dir.). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019, pp. 233-253.

- Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Impacto del COVID-19 en el sistema internacional: una aproximación sistémica al regionalismo desde la EPI ideacional», *Blog de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, sede Argentina, 2020, disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/impacto-del-covid-19-en-el-sistema-internacional/> (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas. Impacto del COVID en el pre-acuerdo UE-MERCOSUR», *Pensamiento Propio*, vol. 25, no. 52, julio-diciembre 2020, pp. 109-137.
- Briceño Ruiz, José. «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, no. 15, diciembre, 2006, pp. 28-42.
- Briceño Ruiz, José. «El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde el liberalismo intergubernamental», en: De Lombaerde, Philippe; Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI, Fundación Carolina, 2008, pp. 99- 133.
- Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011.
- Briceño Ruiz, José. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR», en: Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011, pp. 121-162.
- Briceño Ruiz, J.; Rivarola, A. y Casas, Á. (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*, México, FCE, 2012.
- Caetano, Gerardo. «El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos», en: Caetano, Gerardo (coord.). *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta, 2017, pp. 353-387.
- Caetano, Gerardo. «Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña», *Foro Internacional*, vol. LIX, no. 1, 2019, pp. 47-88.
- CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*, Naciones Unidas, Santiago, 2021.
- CEPAL. *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, Naciones Unidas, Santiago, 2021.

- De Sierra, Gerónimo (ed.). *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017.
- Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.). *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, escuelas, conceptos, doctrinas, figuras*, Ariadna Ed., 2020.
- García Delgado, Daniel. «Modernización y reforma del Estado en el neoliberalismo tardío: Argentina en el cambio de ciclo», en: De Sierra, Gerónimo. *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017, pp. 13-34.
- Guerra Borges, Alfredo. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009.
- Magariños, Gustavo. *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, FCU, 1991.
- Moneta, Carlos. *El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa*, Documento de Trabajo no. 11, Santiago de Chile, PROSPEL, 1988.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. «Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata», *Estudios Internacionales*, vol. 14, no. 33, Santiago de Chile, 1981, pp. 412-443.
- Peña, Félix. «MERCOSUR: una idea con fuerza». *Revista Perspectiva Internacional*, julio 1991, disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1991-07-mercotur-una-idea-con-fuerza> (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Pinheiro Guimaraes, Samuel. *Cinco siglos de periferia*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*, vol. 4, Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2012.
- Sanahuja, José. «Del 'regionalismo abierto' al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», en: CRIES. *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2009, pp. 11-54.
- Scenna, Miguel Ángel. *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975.

- Thorstensen, Vera, y Ferraz, Lucas. «O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais», *Boletim de Economia e Política Internacional*, no. 16, 2014, pp. 5-18.
- Vidigal, Carlos Eduardo. «A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguaiana as Malvinas», en: Fundação Alexandre de Gusmão. *A América do Sul e a integração regional*, Brasília, Ministério de Relações Exteriores, 2012, pp. 63-78.
- Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr., Haroldo. «Brasil en el centro de la integración», *Nueva Sociedad*, no. 219, enero-febrero 2009, pp. 76-96.
- Wintgens, Sophie y Aurégan, Xavier (dir.). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019.