

Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado?

Flexibilization positions about MERCOSUR 30 years later, ¿voices harmony or an out - of-tune concert?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112723>

Amanda Carolina Barrenengoa
Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina
abarrenengoa@gmail.com 

Nastasia Barceló Severgnini
Universidad de La República, Montevideo, Uruguay
nastasiabsevergnini@gmail.com 

Resumen

Con motivo de conmemorarse los 30 años de la fundación del MERCOSUR y en un contexto regional e internacional de crisis generalizada, nos proponemos analizar los debates recientes en torno a la flexibilización del mismo. Se abordan las posturas de los distintos Estados y los actores económico sociales desde marcos interpretativos que tienen en cuenta la historia reciente del bloque, las trayectorias y posiciones de política exterior de los distintos países, y los impactos de estas variables en el devenir del MERCOSUR. De ahí que caracterizamos a la situación presente como un concierto desafinado de voces, en tanto reflejo de las posturas contradictorias que hoy persisten, difíciles de ser armonizadas. El análisis da cuenta de la compleja situación por la que la región atraviesa y las consecuencias perjudiciales que la propuesta de flexibilización tiene para los sectores productivos, los Estados miembros y para el bloque en su conjunto. Asimismo, el proyecto de flexibilización afecta no sólo al comercio intrarregional sino, principalmente, al MERCOSUR entendido como proyecto estratégico, lo cual involucra distintas áreas que van más allá de una visión económico comercial.

Palabras-clave: MERCOSUR; Flexibilización; Crisis; Integración regional;

Abstract

On the 30th anniversary of MERCOSUR in a regional and international context of crisis, we analyze the recent discussions about the flexibilization proposals. We address the position of the different States and social and economic actors from interpretative frameworks that take into account the recent history of the bloc, the trajectories and positions of Foreign Policy of the different countries, and its impacts in MERCOSUR's future. From which we characterize the present situation of MERCOSUR as an out-of-tune concert difficult to be harmonized, as a reflect of contradictory positions that persist. The analysis shows the complex situation the region is going through, and the consequences that the flexibilization proposal has for productive sectors, States and the whole bloc. Also, the flexibilization project affects not only intra-regional trade, but, mainly, MERCOSUR as a strategic project, which involves different areas beyond an economic and commercial vision.

Keywords: MERCOSUR; Flexibilization; Crisis; Regional Integration;

Recibido: 26 abril 2021
Aceptado: 01 septiembre 2021

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Conflictos de intereses: Las autoras no informaron posibles conflictos de intereses



Introducción: debates a 30 años del surgimiento del MERCOSUR

El 26 de marzo de 2021 el MERCOSUR cumplió 30 años. Esta fecha encuentra al bloque atravesando una crisis sanitaria sin precedentes, a la que se suma la crisis institucional, política y económica en Brasil que, junto con Argentina, han sido claves en la historia de la integración desde la vuelta de la democracia. La compleja situación actual deriva de las posturas diferentes en relación a la flexibilización del bloque. Por un lado, Uruguay, Brasil y Paraguay demandan un MERCOSUR flexibilizado en lo económico comercial, mientras que Argentina busca sostener un proceso de integración regional cohesionado ante las negociaciones con el mundo y que asimismo preserve una agenda política y social que fue incorporada en períodos anteriores.

El presente artículo busca analizar la propuesta de “flexibilización del MERCOSUR”, que propone derogar las normas que lo mantienen como una unión aduanera, con su correlato de arancel externo (AEC) y de una política comercial común. Se busca indagar en los significados que los diferentes representantes gubernamentales le dan al concepto de flexibilización del MERCOSUR. Por lo cual, recuperamos las posturas “oficiales” de los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, para analizarlas en diálogo con las acciones concretas que se vienen desarrollando en los últimos años.

Para ello, comenzamos realizando un breve balance histórico del regionalismo latinoamericano desde la década de 1990, pasando por los nuevos regionalismos en los años 2000 y el fin de un ciclo económico y político a nivel internacional que tuvo consecuencias en América Latina. Es en este nuevo contexto que la idea de “flexibilización” del bloque -que es anterior- adquiere fuerza y posibilidades concretas de materializarse. En segundo lugar, a partir de las teorías de la integración regional, buscamos explicar qué significa dicha flexibilización en términos conceptuales y qué implicancias tiene para la región en términos concretos. El objetivo es mostrar, a qué apunta la flexibilización, y a qué se alude cuando se habla, en muchas ocasiones de forma acrítica, sobre flexibilizar la normativa que mantiene al MERCOSUR como una plataforma de negociación con terceros países y bloques. Cambios de esta índole, en el marco de un proceso de integración en donde las decisiones son adoptadas por consenso, son claves para el futuro no solo de la integración, sino de las economías y las democracias de los Estados parte.

En un tercer apartado presentamos las relaciones que se producen en la microestructura, es decir en las relaciones entre los socios del bloque, incluyendo aspectos relevantes del acuerdo MERCOSUR- UE. La finalidad es identificar qué Estados y actores intraestatales, promueven tal flexibilización y quiénes se oponen y por qué, desde una lectura en clave política, que recupera el rol estratégico de la integración sudamericana.

Finalmente, analizamos qué acciones y políticas ya han sido adoptadas en los hechos y acompañan al discurso de la flexibilización. El giro liberal-conservador que representaron las presidencias de Mauricio Macri y Michel Temer significó una reevaluación y la búsqueda de reorientar el MERCOSUR. En particular, abrió la puerta a nuevos reclamos y políticas de flexibilización, entre las cuales se destacan los intentos no efectivizados por reducirlo a una zona de libre comercio, el acercamiento a un acuerdo preferencial con la Alianza del Pacífico (AP), y el acuerdo con la Unión Europea (UE) (KAN; BARRENENGOA, 2020). Con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil, parte de dichas intenciones se han materializado. Aquí presentamos algunos ejemplos que demuestran que, si bien no han sido adoptadas medidas que deroguen la normativa sobre la Unión Aduanera y el AEC, en la práctica, Brasil ya ha adoptado decisiones políticas en el sentido de su flexibilización.

Cerramos el trabajo con un apartado reflexiones finales que retoman el análisis histórico, conceptual e investigativo, para presentar algunas conclusiones que aporten a la reflexión sobre las potencialidades y limitaciones de la propuesta de flexibilización, junto con algunas ideas sobre las políticas, que, a nuestro criterio, podrían ser adoptadas en este contexto de crisis.

El presente trabajo fue elaborado en base a un abordaje cualitativo de fuentes primarias y secundarias sobre el tema. Considerando que uno de los objetivos es conocer quiénes y con qué propósitos proponen la flexibilización, se hace fuerte hincapié en los discursos pronunciados y en cómo los mismos permiten examinar qué estaría en juego según los

actores implicados. Estos se analizan en diálogo con las acciones que se observan en el período 2015-2021. Con base en fuentes oficiales como periódicos, informes y documentos, se buscó acceder al debate que está presente en la actual coyuntura, a las declaraciones realizadas y los hechos destacados. Además, se recupera bibliografía acerca de la conceptualización de los regionalismos en las distintas fases históricas, investigaciones en torno al MERCOSUR, así como análisis de coyuntura que ayudan a la elaboración de nuestras reflexiones.

Contextualizando: balance histórico del regionalismo latinoamericano hasta el presente

La integración regional y el regionalismo latinoamericano, como procesos de larga duración¹ han transitado por diferentes etapas que pueden pensarse en dos perspectivas simultáneas; las coyunturas políticas internas de los países y los ciclos de transformaciones en el sistema de relaciones internacionales contemporáneo.

Con el final de la Guerra Fría, fueron creadas una serie de instituciones con el objetivo de superar al regionalismo abierto de la década del noventa. Dicho modelo tuvo como propósito la promoción de ámbitos de integración económica y comercial que privilegiaron la reducción arancelaria, la atracción de inversiones y la profundización del intercambio comercial, como parte de las políticas de inserción global. Propuestas como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la posterior Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana de nuestra América - Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y el relanzamiento del MERCOSUR en clave de integración política y social son algunas de las más relevantes.

Más allá de sus diferencias, todas ellas son expresiones de una época de grandes transiciones a nivel internacional, marcadas por el proceso de declive norteamericano a raíz del ascenso de Asia Pacífico (MERINO, 2020). Lo cual configuró los vínculos entre Norte y Sur, con la emergencia de condiciones favorables a proyectos nacionales y regionales que buscaron acrecentar los márgenes de autonomía y cooperación Sur-Sur. Dichas iniciativas y proyectos fueron estudiados y conceptualizados de diferentes maneras. Expresiones como regionalismo posliberal (SANAHUJA, 2012), post hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) o estratégico, son algunas de ellas. Con matices, estas categorías analíticas buscaron explicar una serie de factores exógenos y endógenos que combinados, dieron lugar a una nueva dinámica multilateral y a una nueva fase de regionalismo con características distintas en relación a los procesos iniciados bajo la égida neoliberal del Consenso de Washington.

En este sentido, la búsqueda de agendas de cooperación más amplias, en sentido autonómico, medio ambiente, educación, seguridad internacional, defensa y política exterior, se extendió incluso a los espacios regionales que seguían apostando por el regionalismo abierto, adoptando estrategias de liberalización económica, como la Alianza del Pacífico (AP) o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Es decir que, en determinados territorios pasaron a convivir dos modelos y visiones de integración que, en el Cono Sur, se mostraban como excluyentes.

El modelo de regionalismo abierto impactó en los orígenes del MERCOSUR, que estuvo atravesado por las reestructuraciones del capitalismo a nivel internacional, con la globalización como vehículo de las transformaciones que se proponían desde el Norte global. Así, el Mercado Común sería una plataforma que buscaba favorecer la inserción de la región en la economía mundial, con agendas enfocadas en la libre circulación de mercancías, y en los flujos de capital y comercio. Con la recuperación de sus democracias, Raúl Alfonsín y José Sarney darían inicio, con la Declaración de Iguazú (1985) a un proceso de unidad, integración y desarrollo sudamericano². Fundado en 1991 por iniciativa de los presidentes de Brasil y Argentina (Collor de Mello y Menem), el MERCOSUR (TRATADO DE ASUNCIÓN, 1991; ACTA DE BUENOS AIRES, 1990; VIEIRA, 2021), a diferencia de otros acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, ostentaba ciertos grados de

¹ El regionalismo y la cooperación regional son estructuras de *larga duración* en la Historia de América Latina. Es decir que cada etapa "integracionista", en lugar de ser tratadas como independientes una de las otras, son comprendidas como momentos particulares de un mismo proceso, es decir, de una misma unidad espacial y temporal, que las forma y es por ellas formada.

² En tanto hito para las relaciones bilaterales Brasil- Argentina, la inauguración del puente internacional que une Puerto Meira con Puerto Iguazú (Puente Tancredo Neves) significó el comienzo de un largo proceso de unidad sudamericana en diversas áreas, que continúa hasta el presente.

protección tarifaria (KAN, 2015). A pesar de tener como base la reducción arancelaria para la promoción del comercio intrarregional, se trató de un importante avance en los vínculos comerciales intrarregionales.

El objetivo inicial era bastante ambicioso y, en buena medida reproducía al modelo de la Unión Europea, que transitaba por distintas fases escalonadas, desde una zona de libre comercio, pasando por una unión aduanera, hasta conformar el mercado común. En los hechos no se llegó a concretar y, a partir de 1999 el MERCOSUR se enfrentó con una crisis financiera, iniciada en Brasil y extendida por todo el bloque (CAETANO, 2011, p.122).

Es en este contexto que los ámbitos de CAN, CARICOM y SICA se fueron fragmentando, y a la par, proliferaron propuestas de asociaciones Norte-Sur promovidos por EE.UU., como el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), rechazado en 2005 luego de años de negociaciones (BARRENENGOA, 2019, p.47). Un importante número de actores sociales confluyeron por esos años, en la necesidad de rechazar el proyecto norteamericano para la región, desde diferentes intereses y ámbitos; es decir, tanto representantes de los Estados como sectores productivos (KAN, 2015).

La denominada “cuarta onda de integración regional” (SOUZA, 2012, p.21) tuvo dos características que consideramos fundamentales; por un lado, la declinación de la supremacía económica y política estadounidense en América Latina, y, por otro, la activa participación de los Estados de la región en las políticas de integración regional desde los años 2000. Muchos de los gobiernos electos en la década de 2000 asumieron la necesidad de redefinir el papel del Estado en relación a la política exterior de integración regional, asignándole un rol protagónico. La creciente referencia al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social (VASQUEZ, 2018, p.8). En este sentido, vemos que la dimensión social ganó un impulso extraordinario a partir de 2003, cuando es firmado el Consenso de Buenos Aires entre los gobiernos de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. Fue en este período que surgieron tentativas más osadas en el sentido de avanzar en la institucionalización de instancias existentes y la creación de nuevos espacios.

Desde el punto de vista económico, dimensión que se mantuvo como eje central del proceso integracionista del MERCOSUR, destacamos que el comercio intrarregional alcanzó sus mayores flujos entre 2008 y 2014, superando los US \$200 mil millones de corriente de comercio (OBIESUR, 2020). Estos años coinciden con las políticas de fortalecimiento de las instituciones de gobernanza regional nombradas anteriormente. En este periodo los Estados parte del MERCOSUR participaron de al menos 55% de los intercambios comerciales intrarregionales, dato fundamental si tenemos presente que el comercio intrarregional es mucho más diversificado y con mayor valor agregado que el comercio con el mundo, que consiste principalmente en materias primas. De acuerdo a la CEPAL un 66% de lo que el MERCOSUR importó (2008-2014) de la región se origina en países del propio bloque. Factores como la cercanía geográfica, la existencia de regímenes sectoriales comunes (incluidas las reglas de origen), la ausencia de aranceles (con excepciones) y la aplicación de un criterio arancelario externo común, se ubican entre los determinantes de la intensidad del comercio intrabloque, que prioriza los insumos de los miembros respecto de aquellos de extrazona (CEPAL, 2018, p.17). Este fenómeno contrasta con lo que ocurre al interior de la AP, el otro bloque regional con vocación económico-comercial, que destina a sí mismo sólo un 3% de sus exportaciones, una proporción menor a la de sus ventas externas al MERCOSUR (4%).

Asimismo, en el año 2007 fue creado en el marco del MERCOSUR, el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR), con el objetivo de reducir las asimetrías entre las economías mercosureñas, órgano de vital importancia para la consecución de las políticas públicas a nivel nacional en Paraguay y Uruguay³. De esta manera, cuando el consenso neoliberal comienza a resquebrajarse, asistimos a una fuerte y renovada presencia estatal en la coordinación y planificación de la economía, además de una agenda social más amplia, y el relanzamiento del desarrollo industrial como

³ El FOCEM ha provisto de recursos y promocionado la contribución de los gobiernos locales para proyectos muy relevantes, sobre todo en Paraguay y Uruguay, quienes recibieron más del 94% de los montos. Severo y Lima (2020) señalan una primera fase de adaptación técnico-burocrática y de acumulo de recursos entre 2006 y 2010; luego, entre 2011 y 2015, de fuerte inyección de financiamientos, especialmente en la infraestructura física de Paraguay y Uruguay; y el tercer momento, post-2015, marcado por la suspensión de los aportes financieros por parte de los países y del congelamiento de las iniciativas de integración regional. A finales de 2019 adoptó un nuevo formato institucional vinculado al Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata), que asumió la administración fiduciaria de los recursos financieros del fondo del Mercosur.

base para la consecución de políticas redistributivas (BARRENGOA, 2019, p.65). Estas reorientaciones del período marcaron el devenir del MERCOSUR por esos años.

Por otra parte, las fluctuaciones en el comercio mercosureño con el mundo eran el resultado de la creciente demanda mundial de *commodities* y de los favorables precios internacionales. Los precios de estos aumentaron a partir de 2005, impulsados, en buena medida por el crecimiento de China, cuya economía crecía a tasas anuales de un 10%. Las condiciones globales no podían ser más favorables para el desarrollo y crecimiento de la región sudamericana. Sin embargo, en 2008 caen como consecuencia de los impactos de la crisis financiera internacional; y retoman la tendencia positiva hasta 2011, cuando alcanzan su máximo entre los años 2013 y 2014. Desde 2015 los precios y la demanda de *commodities* se vieron reducidos, coincidiendo con la desaceleración de la economía china, acentuando esta tendencia hasta el presente (OBIESUR, 2020, p.14).

Además de los aspectos económico comerciales, el MERCOSUR había alcanzado niveles de consenso político que superaban los objetivos de ser un mero instrumento comercial, tornándose también en un foro político y social, lo cual cosechaba críticas de los sectores opositores a los gobiernos populares, el caso de la oposición al Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil es paradigmática⁴ (BARRENGOA, 2019).

De esta manera, con el impacto de la crisis económica y las transformaciones en el escenario internacional, 25 años después del surgimiento del MERCOSUR, las condiciones políticas, sociales y económicas que hicieron posible su fortalecimiento, ya no estaban presentes. Como destacan Sanahuja y Caetano con la finalización del favorable ciclo económico de las *commodities*, sin el que no hubieran sido posibles las políticas exteriores más asertivas y los liderazgos regionales que impulsaron el ciclo posliberal, la región pasa a estar en una situación de vulnerabilidad ante un contexto internacional más desfavorable (SANAHUJA; CAETANO, 2019).

Desde 2014 los precios internacionales de las materias primas vienen disminuyendo de forma sostenida, y a partir de 2020 disminuyen drásticamente por el impacto de la pandemia de Covid-19 (CEPAL, 2020). Esta dinámica de comercio internacional, en el período del boom de *commodities* generó una situación de crecimiento de las economías nacionales de los Estados parte, sin embargo, también provocó la reprimarización de las economías, que orientaron su estructura productiva a atender la demanda del mercado internacional, especialmente de China y de los países del Sudeste Asiático, sin poder modificar sus estructuras productivas en dirección a agregar valor. De tal manera que, con la caída de la demanda china, los precios y el volumen de exportaciones primarias también se vieron afectadas. Con un 70% de las exportaciones regionales a China compuestas por productos primarios (CEPAL, 2017, p.65), además de la reprimarización de economías como las de Argentina y Brasil, asistimos a un proceso de desindustrialización que avanza desde finales de los '70.

Como venimos argumentando, el giro materializado a partir de 2015 tuvo como punto de inflexión a las presidencias de Macri y Temer. Con la gestión de la alianza Cambiemos en Argentina se anunció que el gobierno tenía un “firme compromiso con el MERCOSUR”, con un sentido muy distinto al del período anterior (KAN; BARRENGOA, 2020). Lo cual significó un cambio en su orientación con el objetivo de conformar una plataforma para la negociación de acuerdos de libre comercio notables en el avance de las negociaciones del acuerdo MERCOSUR-UE y en los intentos de acercamiento a la AP. Si bien no todas fueron acciones consumadas, las ideas que guiaron las diferentes propuestas tuvieron como propósitos “flexibilizar” y “reacomodar” al bloque, intentando convertirlo en una zona de libre comercio por sobre la unión aduanera común (KAN; BARRENGOA, 2020).

El deseo de “abrirse al mundo” y abrazar la globalización cuando esta se encontraba en crisis, y las potencias optaban por un repliegue económico y político (en ocasiones teñido de nacionalismo), deja en evidencia la

⁴ “Polítizado, o Mercosul deixou de ser um instrumento de abertura comercial e tornou-se um fórum político e social, cada vez mais isolado das principais negociações comerciais internacionais”, Rubens Barbosa (ex embajador brasileño en Washington, en “FHC e Lula, políticas externas divergentes” (BARRENGOA, 2019).

descontextualización de la propuesta de reformulación de las bases del proceso de integración, dados los límites con los que se encontraba (SANAHUJA; CAETANO, 2019). La errónea lectura de las posibilidades reales que el escenario internacional presentaba, fue característica de la alianza Cambiemos en Argentina, que bajo el liderazgo de Macri, ejerció una política exterior de “aquiescencia” con EE.UU. (BUSSO, 2017), desconectada de la realidad internacional y las condiciones emergentes con el declive de EE.UU. Dicha desconexión (MÍGUEZ, 2017, p.116) se vio también, en el caso argentino, en la imposibilidad de retomar aquellas “relaciones carnales”, propias de la política exterior de los años noventa, con un escenario norteamericano que sufrió un giro con la asunción de Donald Trump, materializado en políticas nacionalistas y contrarias a los TLCs promovidos por la gestión Obama (SIMONOFF, 2019).

De esta manera, en la actual coyuntura la integración hemisférica gana nuevos adeptos, mientras que los proyectos autonomistas de integración suramericana vienen siendo subordinados a otras lógicas de integración. En síntesis, luego de un importante ciclo de reconfiguraciones en el mapa regional que fortalecieron herramientas como el MERCOSUR y dieron origen a la UNASUR, con el giro liberal conservador que vivió Latinoamérica a partir de 2015, las políticas exteriores condujeron a la búsqueda de una reorientación política y económica de las instituciones de gobernanza regional. Aunque se alegase que la finalidad era “desideologizar” la integración regional, en realidad lo que se observa es la preeminencia de un discurso ideológico con un sentido opuesto (KAN; BARRENGO, 2020). Propuestas como la de Prosur y Grupo de Lima, buscaron configurar una suerte de ALBA de derechas, funcionales a las necesidades internas de legitimación que hicieron de Venezuela una especie de referente externo en el que encuadrar a las fuerzas progresistas de cada país.

¿Qué implica flexibilizar y qué consecuencias tiene?

Nos encontramos en una etapa de reevaluación del lugar del MERCOSUR y de su importancia para el desarrollo de la región. Específicamente, los cambios en el orden político impulsaron viejos reclamos de algunos sectores económicos, que demandaban una mayor flexibilización (SANAHUJA; CAETANO, 2019). En este contexto, parte de la comunidad académica de nuestros países se ha hecho eco de declaraciones gubernamentales favorables y las han asumido como verdades incuestionables. Adoptar acríticamente los discursos de gobiernos que buscan una política exterior supuestamente técnica, racional y aparentemente desideologizada es un camino difícil a la hora de analizar en profundidad las implicaciones socio-económicas de esas propuestas. Cabe preguntarse y ahondar más en detalle sobre el significado de una flexibilización del MERCOSUR en el contexto actual, recuperando el compromiso inicial de sus primeros años y, en particular, desde 1994 y con mayor firmeza desde 2002, en torno al fortalecimiento de los lazos económicos y los esfuerzos en pos de una agenda externa común.

La flexibilización implica derogar las normas que mantienen al bloque como una unión aduanera. Esta fue establecida jurídicamente el 31 de diciembre de 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto que, además de conferirle “personalidad jurídica internacional” al MERCOSUR, permite el libre tránsito entre los Estados parte, de casi la totalidad de la producción con un arancel externo común (AEC) ante a terceros países. Considerada la tercera fase en los esquemas de cooperación e integración económica, después de la zona de preferencia arancelaria y la zona de libre comercio, su disolución implicaría abandonar la posibilidad de tener una política comercial común y coordinada entre los socios del bloque. De este modo, entendemos que la propuesta de “flexibilizar”, también conlleva a la derogación de la decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común (CMC) del 28 de junio del año 2000. Esa resolución, adoptada en el marco del “Relanzamiento del MERCOSUR”, obliga a que los Estados parte negocien en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

En términos históricos y conceptuales, la flexibilización implicaría retrotraer al bloque a la fase inicial del regionalismo abierto, con la diferencia de que en la primera década existía un horizonte de expectativas (KOSELLECK, 2006) en relación al futuro del MERCOSUR, a partir de las cuales transitaría por distintos estadios hasta llegar al mercado

común. Asimismo, el contexto actual dista mucho de aquel de finales de siglo XX, con el auge del proyecto de globalización neoliberal en toda la región, y muestra, por el contrario, una crisis sistémica.

Con importantes avances en diversas áreas, la experiencia de cooperación e integración después de treinta años sigue siendo una herramienta favorable al desarrollo de la región. Flexibilizar el bloque significa transformarlo en un área de libre comercio que habilitaría a los países miembros a adoptar estrategias individuales de apertura, negociación y liberalización de sus economías, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo acuerdos de libre comercio de forma unilateral con terceros Estados y bloques, reduciendo así la capacidad de negociación de todos sus miembros. Al mismo tiempo expondría a la región a las reglas del capitalismo financiero global, resultando perjudicial por las asimetrías en términos de comercio e intercambio entre países del MERCOSUR y la UE, desalentando el comercio intrarregional (GHOTTO; ECHAIDE, 2020; CALCAGNO, 2020). Por otro lado, e igualmente estratégico, las agendas de cooperación en otras áreas como la educativa, social y en infraestructura dejarían de ser prioritarias. Inclusive en un contexto de pandemia, la integración en materia de salud podría ser un aspecto a ser profundizado.

Ahora bien, el discurso de la flexibilización ha venido acompañado por hechos concretos, entre los cuales podemos citar dos ejemplos que ilustran las posibilidades de concreción que ha ganado en los últimos años. En la visita de EE.UU. a Brasil en marzo de 2019, el presidente Bolsonaro ofreció sin contrapartidas, una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre del arancel mercosureño, sin tan siquiera informar a Argentina, tradicional proveedor de ese producto para el mercado brasileño en el comercio intra-Mercosur (GLOBO RURAL, 2019). Como se destacó antes, la normativa mercosureña no permite que los países puedan negociar acuerdos comerciales de forma unilateral e involucrar a otros socios, ya que es el bloque que proporciona aranceles de importación para productos de otros orígenes. En el caso del trigo el Arancel Externo Común es del 10%. Las negociaciones de Brasil con EE. UU despertaron la rápida reacción del gobierno argentino que paradójicamente, en ese momento apoyaba la apertura y flexibilización de la cláusula 32/00 CMC. De acuerdo a la Asociación Argentina de Trigo la firma del tratado representaría un perjuicio de cerca de U\$300 millones anuales, motivo por el cual la Cancillería de ese país presentó ante el MERCOSUR y la opinión pública su firme oposición a las negociaciones e invocó las normas citadas antes (FOLHA DE SAO PAULO, 2019); “Si se mantiene una excepción al arancel del 10%, no es tan malo. Pero si eso se convierte en norma, sería muy preocupante”, declaró David Hughes⁵, presidente de la cámara de la industria argentina de trigo ArgenTrigo, al periódico paulista Folha de São Paulo. Las acciones de Bolsonaro se contraponen con la historia de asociación y alianza comercial entre los sectores políticos, productivos y empresariales de Argentina y Brasil que, si bien no siempre coincidieron en cuanto a sus intereses, se trató de un binomio clave en los orígenes y en el sostenimiento del MERCOSUR. Los gobiernos de Bolsonaro y Macri vinieron a echar por tierra esa historia, bajo nuevos propósitos que tampoco encontraron coincidencias en sus agendas de política exterior.

Otro ejemplo pertinente para evaluar el impacto de la flexibilización del MERCOSUR en las economías nacionales y en las relaciones intrabloque es el de la carne bovina. Este producto es el principal rubro de la canasta de exportación del Uruguay. En 2019 y 2020 si bien China se mantuvo como el principal destino de las exportaciones uruguayas, su participación bajó fuertemente a raíz de una caída de 30% (en 2020), en las colocaciones a este mercado. Sin embargo, en términos totales la demanda de carne por parte del país asiático se había incrementado en 39% en los primeros nueve meses de 2020, por lo que la evolución negativa de las ventas uruguayas se asocia a la mayor competencia que enfrenta la industria regional en el mercado asiático, sobre todo por parte de Brasil (INFORME URUGUAY XXI, 2020).

Dos factores explican la pérdida de competitividad de Uruguay; uno es la fuerte depreciación del real frente al dólar (INFORME URUGUAY XXI, 2020), y otro de carácter más político, vinculado a las negociaciones bilaterales entre Brasil y China en 2019, países que además comparten membresía en los foros multilaterales de las economías emergentes. Después de una serie de diferencias y rispideces diplomáticas entre ambos gobiernos Bolsonaro viajó a Beijing en octubre de 2019 con el objetivo de mejorar las relaciones. En el encuentro con el presidente Xi Jinping, invitó a China a participar

⁵ "Se permanecer uma exceção à tarifa de 10 por cento, isso não é tão ruim. Mas se isso se tornar uma norma, então seria extremamente preocupante".

de la subasta de petróleo y gas, prevista para el 6 de noviembre de ese año. El resultado del encuentro fue la firma de ocho acuerdos de cooperación, en áreas que van desde las energías renovables a la exportación de carne bovina, que incorporaba una cláusula de “agilización de trámites arancelarios y la reducción de tarifas para el rubro de la carne” (EL PAÍS ESPAÑA, 2019). Esta negociación favoreció al sector agroexportador brasileño, que obtuvo récords históricos de venta, de las cuales las compras de China representaron el 60%.

Sin embargo, al mismo tiempo afectó a los países de la región constituyéndose en un ejemplo que ilustra cómo países con condiciones estructurales más favorables (como el tamaño de su economía, su mercado interno, los volúmenes de producción) poseen mejores condiciones para negociar con potencias económicas. Cabe preguntarse entonces a quiénes favorece la flexibilización. Ante la evidente diferencia en cuanto a las condiciones diferenciales entre la industria agropecuaria uruguaya y la brasileña para negociar en el mercado internacional, cómo evitar las asimetrías intra bloque en las relaciones comerciales con Estados como el chino y su inminente presencia en el comercio regional. A su vez, desde 2019 Brasil ha incurrido en transgresiones a la normativa MERCOSUR. Frente a ello, cabe preguntarse por los caminos y tácticas más estratégicas en el mediano y largo plazo en favor del bloque. ¿Es la flexibilización el camino para equiparar las desiguales condiciones que existen en el bloque? ¿Sería favorable a la consolidación y fortalecimiento del comercio mercosureño y su inserción internacional?

Consideramos que, de no cumplirse la normativa, los resultados serían perjudiciales para todo el bloque. En lo que respecta a Brasil, la política exterior del gobierno de Bolsonaro es un raro aviso en la historia de las relaciones exteriores de ese país, fuertemente condicionada por los intereses de los ruralistas que son quienes empujaron a una mayor apertura comercial para la exportación de *commodities*. En esta coyuntura el MERCOSUR dejó de ser visto como el hábitat más propicio para el crecimiento de Brasil. Las preferencias se orientan a la firma de tratados bilaterales con países extrarregionales (FRENKEL, 2018).

Como fue analizado con los ejemplos del trigo y la carne bovina, en la práctica, avanzar en estos términos significa dinamitar la unión aduanera y retrotraer el bloque a una mera zona de libre comercio, es decir volver a los primeros años de la década de 1990, profundizar la fragmentación ya existente en la región y agudizar las tensiones dentro del bloque. Ahora bien, más allá de la prédica refundadora de Bolsonaro que ha tenido y tiene efectos concretos en la región hasta el presente, notamos en paralelo el aumento de las pujas de poder a nivel interno (BARRENGOIA; BARCELÓ, 2021). El retorno de Lula da Silva a la arena política, el reordenamiento ministerial a raíz de las presiones financieras y económicas del empresariado brasileño, las disputas de poder en el congreso nacional y las reacciones del sector castrense, dan cuenta de la complejidad de la realidad política brasileña, en permanente tensión.

Hace poco más de medio siglo, uno de los cancilleres más destacados de la historia diplomática brasileña, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, afirmaba que el vector central de la política exterior de Brasil estaba dado por una coherencia sostenida en el tiempo, que se tradujo en la búsqueda de un camino autonómico en el escenario internacional mediante la adopción de tácticas diversas para su consecución. El abandono de la búsqueda de mayor autonomía se constituye en un marcado paréntesis en la historia diplomática brasileña. Por lo cual, consideramos que echar por tierra construcciones históricas de la política regional, como el MERCOSUR, no constituye en la estrategia más atinada por parte de las políticas exteriores de los Estados parte, sino que, por el contrario, tiende a fragmentar aún más y a perjudicar a la región y a los Estados. Además de la postura brasileña y argentina durante el gobierno de Macri, el gobierno uruguayo también promueve la flexibilización del bloque. La delicada y compleja situación a la que venimos aludiendo se materializó en los recientes discursos de los presidentes, transparentando el inestable equilibrio de fuerzas al interior del MERCOSUR.

Discursos y narrativas sobre la flexibilización

Con motivo del aniversario del MERCOSUR, los jefes de Estado se reunieron en un acto virtual conmemorativo que dejó expuesto cómo la región se asemeja a un concierto “desafinado” de voces. Esto alude a las diferentes posturas que se percibieron en los discursos de los presidentes, expresión de la situación de crisis generalizada y la falta de acuerdos en torno al devenir del bloque. Los mismos, pueden verse como representativos de posiciones políticas y concepciones que las anteceden. Si bien los mandatarios comparten la noción de que el MERCOSUR está en crisis, el diagnóstico de los problemas son distintos, por lo que las propuestas y planteos parecen inconciliables.

El presidente uruguayo Luis Lacalle Pou fue claro en torno a la necesidad por parte de Uruguay de avanzar en el “concierto internacional”. Aprovechó el acontecimiento para anunciar la propuesta formal de discutir la flexibilización aludiendo que “no estamos dispuestos a que sea un corset” (CASA ROSADA, 2021). Al mismo tiempo, mientras que Alberto Fernández citaba al Papa Francisco para referirse a la necesidad de la unidad de los Estados justificando que “nadie se salva solo”, el mandatario uruguayo enfatizó la idea de libertad individual para referirse a su país y a los individuos que representa;

No hay tiempo para grandes diálogos y comisiones, hay que hablar. Me voy a subir al concepto de pragmatismo, librado de ideologías, pensando en la libertad de desarrollo de los pueblos y teniendo como centro el individuo de cada uno de los países. Es con el MERCOSUR, pero también es con la libertad que cada uno de nuestros países necesita (CASA ROSADA, 2021, transcripción de las autoras).

Por su parte, el presidente de Argentina enfatizó los logros alcanzados por el bloque en su trigésimo aniversario: la consolidación de una zona de paz y diálogo político “fundamental para el desarrollo de los pueblos”, el compromiso con la democracia y el respeto a los Derechos Humanos como valores a ser preservados, así como la necesidad de fomentar una “identidad común”. Fernández recalcó también la importancia del MERCOSUR productivo y comercial, resaltando que el “regionalismo sanitario y solidario” es urgente para enfrentar los impactos económicos de la pandemia de covid-19 (CASA ROSADA, 2021). El énfasis a la “corona crisis” también estuvo presente en la intervención del mandatario paraguayo Mario Abdo, quien hizo referencia a las “pocas vacunas que llegan a nuestro continente”, destacando la responsabilidad de los actores políticos y específicamente, del MERCOSUR en lo que se refiere a la articulación regional para la negociación conjunta para la importación de vacunas.

En un breve discurso, Bolsonaro destacó que es “es evidente que el bloque debe recuperar el flujo comercial entre los Estados miembros” y al igual que Lacalle Pou, se refirió a la “modernización” económica con “la actualización de la tarifa externa común como una parte central del proceso de recuperación de nuestro dinamismo” (traducción de las autoras). En el evento la delegación brasileña evitó desarrollar el tema de la flexibilización en esa ocasión, limitándose a proponer una reunión de expertos y técnicos para debatir su viabilidad.

Quien fue más allá fue el presidente Uruguayo Lacalle Pou con un fuerte discurso en el que caracterizó al MERCOSUR como un “lastre” para la economía de su país: “este gobierno siente que tiene que responder al clamor de los ciudadanos, obviamente que el MERCOSUR pesa en el concierto internacional, lo que no puede y no debe ser es un lastre” (CASA ROSADA, 2021). Sus declaraciones poco apropiadas para una celebración de aniversario, fueron de inmediato respondidas por Alberto Fernández quien, dejando en claro la postura local, sugirió que “lo más fácil es bajarse del barco si es que esa carga pesa mucho, así que lo que hago hincapié es que terminemos con esas ideas que ayudan tan poco a la unidad, en un momento que la unidad tanto nos importa, ¿ok? no queremos ser lastre de nadie” (CASA ROSADA, 2021). Los discursos son el reflejo de posturas que vienen siendo costuradas a nivel interno de los Estados, con la participación de distintos sectores y grupos de interés. A su vez, son representativos de las circunstancias particulares por las que viene atravesando el bloque, en un concierto desafinado de voces que refleja las contradictorias posturas que hoy existen.

En 2020 se inició en Uruguay un gobierno de coalición liderado por el Partido Nacional, luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. En lo que va de gobierno, se ha privilegiado la participación en ámbitos hemisféricos y la

coordinación de posiciones en trato directo con EE. UU., reforzando el alineamiento hegemónico en detrimento de las organizaciones regionales. Existe una pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya, con el reclamo por la apertura y la flexibilización del MERCOSUR y su reposicionamiento frente al regionalismo muestra este movimiento (LÓPEZ BURIAN; HERNÁNDEZ, 2020). Argentina se encuentra en una situación diferente, lo que hace que la diplomacia busque aplicar el mayor pragmatismo posible para evitar la parálisis de las negociaciones o peor aún, la ruptura del bloque (MÍGUEZ, 2020). En el ámbito doméstico, todo indica que el Ministerio de Desarrollo Productivo tiene una posición más clara contra la disminución del arancel en función de proteger la industria local, mientras que Cancillería parece más permeable a las negociaciones (MIGUEZ, 2020).

Ahora bien, el contexto en el que emerge y se fortalece el discurso de la flexibilización es menos favorable por la situación de crisis sanitaria, a lo que se suma la crisis política e institucional que arrastra Brasil y la recesión económica como rasgo general. Junto a las condiciones internas de los países (entre las cuales ni Chile ni Paraguay son excepción), desde 2018 la economía mundial comenzó a manifestar señales de crisis que se evidenciaron en 2019, con la desaceleración del sector manufacturero y el bajo crecimiento del PIB, y la agudización de las tensiones entre EE.UU. y China.

En la actualidad, América Latina presenta altos niveles de desempleo y se amplía la desigualdad de distribución de renta, con una expectativa de bajo crecimiento del PIB y de fuerte caída del comercio exterior para el corriente año. La CEPAL estima una reducción del 5,2% de la economía para los países de América del Sur, es decir que la actual crisis representa la peor contracción de la economía regional desde la crisis de los años '30. En un panorama difícil para la región y para el mundo, que la propuesta más destacada por los gobiernos mercosureños sea la de flexibilizar el bloque para "poder negociar bilateralmente con terceros países" da cuenta del cuadro de situación al que asistimos como consecuencia de las políticas de los últimos años y del acentuado giro en la orientación de las políticas de integración regional que empezó a verse desde 2015.

Este escenario se agrava con el vaciamiento de las instituciones como la UNASUR y MERCOSUR, junto a la paralización de otras iniciativas que buscaban dinamizar el comercio intrarregional -con mayor agregado de valor y generación de empleo- y fortalecer las relaciones políticas en la región. Entendemos que, en esta coyuntura, el comercio intrarregional y la integración política resultan en caminos estratégicos. Coincidimos con Wexell en torno a los amplios beneficios que dichas relaciones tienen en distintos niveles de las sociedades mercosureñas; en el plano comercial, en la creación de puestos de trabajo, en el desarrollo de las universidades, la ciencia y la tecnología, entre otros (EL PAÍS, 2021).

El MERCOSUR vive uno de los peores momentos desde su creación y la desintegración política quedó explícita durante la pandemia. A diferencia de otros bloques regionales que lograron responder rápidamente creando fondos para mitigar los efectos de la enfermedad, cuidando el control fronterizo, tomando medidas para que el comercio regional pudiera continuar, no ha podido dar respuesta conjunta ante las consecuencias de tanta crisis. Las acciones de gobiernos como el uruguayo fueron en dirección a intentar ganar el derecho a negociar individualmente con el resto del mundo, buscando librarse del "lastre" mercosuriano para eso. La desconexión de Brasil para con la política mercosureña y sus movimientos de incumplimiento de la normativa del bloque, haciendo prevalecer sus intereses individuales, empeora aún más el panorama. De esta manera, con los apoyos de Brasil y Paraguay a la propuesta emitida por Uruguay en el último evento público en torno al proyecto de flexibilización, se abre la pregunta por el devenir del MERCOSUR y su supervivencia en un desafinado concierto de voces. A su vez, el propio Uruguay saldrá debilitado, dada su débil fuerza para negociar a solas con China, un país con un PIB 200 veces mayor que el de los uruguayos. Más grave aún, la flexibilización del organismo tiene consecuencias profundas para los objetivos de construcción de un espacio autónomo, con un valor estratégico para los Estados en particular y para la región en general, en el marco de transiciones globales y con permanentes disputas entre EE.UU. y China (MERINO, 2020).

¿Todas las políticas conducen a la flexibilización? Acuerdo MERCOSUR-UE

Para concluir con el escenario reciente en cuanto a las posturas ante la flexibilización nos referimos brevemente a las discusiones en torno al acuerdo MERCOSUR- UE, retomadas durante los gobiernos de Macri y Temer (y luego Bolsonaro), luego de su interrupción a finales de 2017 en la cumbre de la OMC (KAN; BARRENGOA, 2020). Consideramos dicho acuerdo como otra expresión cabal del clima de época en el que se inscriben estas discusiones, afectadas por las reorientaciones de las políticas domésticas y de política exterior que encontraron ciertas coincidencias en la desarticulación de los mecanismos de integración regional que signaron la primera década y media del presente siglo. Coincidimos con distintos colegas (CALCAGNO, 2020; GHIOTTO; ECHAIDE, 2020; KAN, 2016) en torno a lo perjudicial del acuerdo MERCOSUR- UE. El mismo puede ser concebido como una muestra más de las posturas de aquellos Estados sudamericanos que bregan por una apertura indiscriminada al comercio y los negocios internacionales, obviando aspectos vitales para el futuro de nuestra región, en términos económicos, productivos y sociales.

Sobre este punto, un ejemplo clave en la historia reciente es la postura del gobierno del Frente Amplio uruguayo, entre 2005 y 2007, durante las negociaciones de un tratado de libre comercio con EE.UU. A partir de una lectura sobre el desarrollo y la inserción económica del Uruguay, se optó por la integración -pensando en esta desde las potencialidades de las cadenas productivas regionales- en contraposición a la apertura, entendiendo que había más posibilidades de innovación y desarrollo en clave autonómica (LÓPEZ BURIAN; MÍGUEZ, 2021). Los autores argumentan que, a diferencia tanto de sus antecesores como del gobierno actual de Lacalle Pou, apelaron a esta tradición ideológica y a esta cosmovisión de la autonomía.

Ahora bien, el acuerdo plantea cuestiones que van más allá de un acuerdo comercial, relativas a políticas industriales y macroeconómicas. Por ejemplo, se plantea la liberalización de servicios financieros, bancarios y de seguros, favoreciendo la libre circulación del capital y prohibiendo el control de flujos salvo en excepciones (excluyendo transporte aéreo, servicios gubernamentales y audiovisuales); lo cual ha sido y continúa siendo perjudicial para los Estados mercosureños (CALCAGNO, 2020). No fue propósito del MERCOSUR en sus orígenes hacer del mismo una plataforma abierta a la especulación financiera. El caso argentino resulta en una muestra significativa de los efectos de las políticas aperturistas y liberalizadoras, que han decantado en una nueva subordinación a las instituciones financieras como el FMI y otros acreedores privados (KAN; BARRENGOA, 2020). Esta dimensión repercute en los históricos y vigentes problemas de pérdida de autonomía y soberanía de nuestros Estados⁶.

Por su parte, la liberalización del comercio genera incentivos que tienden a profundizar la especialización en *commodities*, dando lugar a la entrada de productos europeos sin restricción. Esto habilitaría el ingreso de productos que hoy en día pagan arancel (como vinos, frutas, quesos), que competirían con los mismos productos de empresas locales, generando condiciones desiguales en la comercialización y una pérdida del comercio intra MERCOSUR (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020). Contrariamente, los países de la región no tendrían acceso al mercado de la UE, cuya mayor parte es intrarregional. A su vez, en la exportación de la región a la UE, dos de los aspectos que acentúan las desigualdades con el MERCOSUR son los subsidios al sector agropecuario, y las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones agropecuarias (CALCAGNO, 2020)⁷.

⁶ La búsqueda de autonomía remite a una tradición histórica latinoamericana que cuestiona la dependencia. Así la autonomía puede concebirse como medio y fin por parte de sectores y actores políticos regionales con identidades e ideas compartidas que permitan una concertación estratégica de sus políticas exteriores (LÓPEZ BURIAN; MUÍGEZ, 2021).

⁷ También existen posturas que señalan que el Acuerdo Mercosur-UE “no debiera ser visto sólo como un tratado de libre comercio. Siempre ha tenido un profundo significado geoestratégico” (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2021, p.14). Los autores destacan que, en la propuesta inicial de 1994, la finalidad era dar respuesta conjunta al proyecto ALCA. En este sentido enfatizan que, cuando se relanzaron las negociaciones en 2010, con el impulso de la presidencia argentina del Mercosur y de la española en el Consejo de la UE, se trataba, entre otras razones, de responder al riesgo de reprimarización asociado al creciente peso de China. En la coyuntura actual, indican que el acuerdo puede representar una garantía “frente a riesgos de nacionalismo económico en ascenso y de fragmentación del sistema de comercio internacional” (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2021, p.14), constituyéndose en una herramienta que puede contribuir a la autonomía estratégica de ambas regiones ante la competencia entre EE.UU. y China, que buscan situar tanto a Latinoamérica como a la UE en una posición de subordinación estratégica.

Otro aspecto no menor es la falta de información pública en torno a sus implicancias, excluyendo a grandes sectores de la sociedad en las instancias de negociación y discusión, a diferencia de otros acuerdos como el ALCA (KAN, 2016). En este sentido, el Consejo Industrial del MERCOSUR, compuesto por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, la Unión Industrial de Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), elaboró una declaración conjunta en la que manifiestan la necesidad de crear instancias de participación del sector privado para la toma de decisiones y transparentar la información respecto de los estudios de impacto. A su vez, solicitan “no adoptar ninguna decisión que implique modificar el Arancel Externo Común y/o el Régimen de Origen sin dar oportunidad al sector empresarial y privado en general para expresar su opinión” (DECLARACIÓN CONJUNTA, 2021). También, aluden a la pérdida de competitividad industrial del MERCOSUR, que impacta en la creación de empleo, por lo cual insisten en la consecución del libre comercio intra bloque. En esta línea, Alberto Fernández indicaba durante la reunión virtual de conmemoración, “No debemos erosionar las estructuras productivas de nuestros países” (...) “La inserción del MERCOSUR en el mundo global debe darse en favor de nuestros sectores productivos y no en su contra” (TELAM, 2021), enfatizando que la baja del AEC no es el mejor camino. También hizo hincapié en que prime la voluntad de integración, para la cual es necesario el consenso entre los socios, más allá de las diferencias (CASA ROSADA, 2021).

De tal manera que, en los diferentes aspectos comerciales y no comerciales del acuerdo, resulta evidente la diferencia entre los perjuicios para los Estados y sectores productivos del MERCOSUR y los beneficios para los capitales concentrados y empresas transnacionales de la UE (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020). El breve repaso por algunos de los puntos nodales del acuerdo MERCOSUR- UE indica que de aprobarse el mismo se verían afectados los sectores productivos y comerciales, lo cual implica también consecuencias generales para los Estados de la región y para el bloque del MERCOSUR. Otro asunto incluido en un capítulo del acuerdo no tan conocido, es la protección de la propiedad intelectual de productos médicos, biotecnológicos, que podrían limitar el desarrollo tecnológico regional y acentuar las desigualdades que ya existen en cuanto a desarrollo de patentes, por ejemplo.

Ahora bien, el acuerdo firmado en 2019 entre UE y Mercosur solamente puede implementarse si todos los Estados miembros lo ratifican, lo cual muestra la complejidad que reviste su aprobación. En este asunto, la política ambiental ha sido uno de los temas claves para comprender la correlación de fuerzas en contra y a favor. Las políticas medioambientales y la deforestación de la zona amazónica por parte del gobierno de Bolsonaro se han convertido en un problema para la viabilidad y sostenibilidad política del acuerdo. Como señalan Sanahuja y Rodríguez (2021) en el Parlamento Europeo, el grupo de los verdes, ahora con mayor influencia, ha planteado serios reparos a los posibles impactos del acuerdo en materia ambiental. Incluso el texto pauta la protección del medio ambiente como una de las condiciones previas para la apertura de los mercados de productos de los otros países. Como se observa, el largo de proceso de negociaciones, acuerdos, ratificaciones, revisiones y nuevas discusiones, es posible observar distintos intereses que se priorizan en función de los actores y temas que predominan, sean estos la agenda ambiental, económica, comercial, o cualquiera de las áreas que se abarcan, todas de relevancia. La agenda ambiental da cuenta, además de las asimetrías entre la UE y el MERCOSUR, las distintas posturas dentro del propio bloque sudamericano con Bolsonaro en un extremo, promoviendo políticas de destrucción ambiental sin precedentes.

En un contexto como el presente, el proyecto de flexibilización redundaría en la postergación del proyecto de unidad e integración sudamericana que tiene sus raíces históricas en la región con la búsqueda de autonomía, desarrollo e independencia. La situación de pandemia arroja como lección que cuanto más fragmentados y desintegrados, más vulnerables a circunstancias graves como la actual, donde con una política sanitaria común se podrían abordar de otra manera los efectos del COVID-19 y de la crisis generalizada por la que transitamos. Las claves de la integración a través de un bloque como el MERCOSUR, con su vasta historia, habilitan el seguir pensándose integrados antes que subordinados a otros actores. Igual de fundamental es seguir impulsando la integración política regional para garantizar la democracia en nuestros Estados.

Conclusión

América Latina está atravesando una de las peores crisis de su historia por el impacto de la pandemia de COVID-19 en múltiples áreas, agravado por la falta de acciones conjuntas como región. Esto trajo como consecuencias el aumento de la pobreza extrema y de la desigualdad social, la recesión económica y bajos niveles de comercio exterior. En este contexto, y con motivo del aniversario número 30 del MERCOSUR, se reabrió el debate en torno a su flexibilización, emergiendo con más fuerza propuestas de política exterior orientadas a la flexibilización y “modernización” del bloque. Las diversas narrativas indican que dicha política busca darle prioridad a la agenda comercial del bloque, a partir de una mayor liberalización mediante dos mecanismos: la reducción del AEC y la posibilidad de negociar unilateralmente diversos tratados de libre comercio con países extrazona. Esta es la medida que tiene mayor destaque por parte de los gobiernos de los Estados parte, aunque existen muy pocas referencias a los beneficios que conlleva su adopción.

Vimos que las ideas de flexibilizar y modernizar sobrepasan el ámbito discursivo y pueden ser constatadas en hechos concretos. Los ejemplos sobre el comercio de trigo y carne bovina demuestran que estas medidas vienen siendo adoptadas por Brasil desde el inicio del gobierno de Bolsonaro, perjudicando en mayor o menor medida a Argentina y a Uruguay. Entendemos que, para Uruguay, la región y el MERCOSUR no son prioritarias en la agenda de inserción internacional, a diferencia de Argentina que busca preservar el proyecto estratégico del MERCOSUR, aunque, existan diferentes concepciones sobre el AEC a nivel doméstico. Paraguay se alinea detrás de la propuesta uruguaya de flexibilización, sin embargo, demanda una mayor articulación del bloque en temas considerados “urgentes” como la compra de vacunas e insumos médicos.

Brasil, con la llegada de Bolsonaro, quiebra con una tradición diplomática que buscaba una mayor autonomía en el sistema de relaciones internacionales, prevaleciendo el alineamiento automático a EE.UU. Sin embargo, fue analizado que, a pesar de las rispideces diplomáticas con China, aumentó considerablemente sus ventas a ese país y al mercado asiático en general. La firma de acuerdos en diversas áreas, simboliza el pragmatismo de las presiones del sector agroexportador, una de las bases políticas electorales del bolsonarismo. Coincidimos con la literatura que resalta que el papel secundario que le es otorgado a la región, se presenta como una excepción en la historia de la política exterior brasileña. A esto se suman, sus políticas ambientales, a contramano con las discusiones del contexto de pandemia, donde la agenda ambiental está siendo revisada, algo que no escapa a los países del MERCOSUR y que es tomado como un punto en cuestión –que amerita un desarrollo más amplio- en relación al acuerdo con la UE.

Estas constataciones abren más preguntas respecto de la estrategia a ser adoptada por los Estados de la región, teniendo en cuenta que en 2022 hay elecciones en Brasil. Tras el retorno de Lula da Silva como posible candidato, las disputas políticas al interior de Brasil son cada vez más explícitas, y dejan entrever el juego de intereses entre las élites económicas, políticas y de la cúpula de las Fuerzas Armadas, que apoyaron a Bolsonaro en las elecciones de 2018.

Por último, la postura del gobierno argentino tiende a enfatizar la búsqueda de acuerdos, priorizando los intereses de los sectores productivos locales, algo difícil de conseguir en el contexto actual donde priman diferentes voces (e intereses) difíciles de armonizar. El énfasis puesto en la necesidad de retomar el proyecto estratégico del MERCOSUR marca las dificultades para construir un consenso que permita al bloque negociar con una posición conjunta ante actores extrarregionales. De ahí que el MERCOSUR hoy puede ser visto como un concierto desafinado de voces difíciles de armonizar.

Para finalizar, entendemos que, en este escenario de crisis y desarticulación agravado por el impacto de la pandemia, un camino posible sería fomentar el comercio intrarregional como una opción paliativa en la coyuntura actual y como estrategia que busca retomar la senda del desarrollo autonómico regional en el largo plazo. A diferencia del comercio con el resto del mundo, el comercio en la región contiene potenciales procesos de agregado de valor, generación de empleo y por lo tanto, mejores condiciones para nuestras sociedades. Sin embargo, los avances en la integración han

dependido en buena medida, de la articulación política de los gobiernos locales y de las condiciones del contexto internacional. Pareciera ser que hoy, ninguna de esas dos condiciones se da. Habrá que esperar el trabajo de construcción de consenso que pueda plantearse el gobierno argentino junto a un potencial recambio electoral en Brasil, y la consecución de la adhesión de Bolivia al MERCOSUR. Igual de complejo será consensuar con Uruguay, Chile y Paraguay.

Al mismo tiempo, el contexto internacional dista de ser aquel momento de boom de las *commodities*, donde se abrían condiciones para el crecimiento y el desarrollo a partir de políticas industriales. El creciente acercamiento de los países de la región a China, también plantea interrogantes en torno a nuestro futuro productivo. Tanto China, como principal socio comercial de la mayoría de los países del subcontinente, EE.UU. y la UE, poseen su agenda propia. Los países sudamericanos negocian de forma separada, cada vez más orientados por una perspectiva aperturista, lo que “bilateraliza” los vínculos. Sin una estrategia conjunta que reúna la diversidad pero que conforme una postura común, solo queda la fragmentación y la vigencia de la situación de dependencia para nuestra región. Así, el debate por la flexibilización del MERCOSUR vuelve a la pregunta por sus propósitos estratégicos y por las maneras de articulación regional con otros actores de peso. Con una integración regional débil, este tipo de situaciones se agrava, poniendo en juego el futuro desarrollo de la región.

Referências

ACTA DE BUENOS AIRES. 6 de julio de 1990. Disponible en: <https://www.dipublico.org/4004/acta-de-buenos-aires-6-de-julio-de-1990/>. Acceso en: mayo 2021.

AGENCIA TÉLAM. El presidente argentino llamó a sus pares a “profundizar la integración”, 26/3/2021, Argentina, **Télam**. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548677-presidente-alberto-fernandez-mercosur-aniversario.html>

BARRENENGOA, Amanda. **¿Mudar para valer?:** Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana: Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis de Doctorado en Cs. Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2019, En línea: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>

BARRENENGOA, Amanda; BARCELÓ, Nastasia. Transformaciones y disputas políticas en Brasil ¿Lula vuelve? **El País Digital**, 13/3/21. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/transformaciones-y-disputas-politicas-en-brasil-lula-vuelve/30389>. Acceso: mayo 2021.

BUSSO, Anabella. El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. **Anuario del IRI**, UNLP.

CAETANO, Gerardo (coord.) (2011) MERCOSUR 20 años, Montevideo: **CEFIR**. Vazquez, M. (2011) “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, Montevideo: CEFIR. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>. Acceso en: 13 febrero, 2021.

CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del Mercosur: El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, lix(1), 47-88, 2019.

CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, José Antonio. (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. Vol. 28 Núm. 1: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, 2019.

CASA ROSADA ARGENTINA. **Conmemoración por los 30 años del MERCOSUR**. Acto virtual, 26/3/2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=d6vCikUbkhQ>. Acceso en: febrero 2021.

CALCAGNO, Alfredo. Por qué el tratado MERCOSUR- Unión Europea no le conviene a la Argentina. **El País Digital**, 16/10/2020. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/por-qu-el-tratado-mercosur-unin-europea-no-le-conviene-a-la-argentina/28675?fbclid=IwAR2m66Q5xoo-HKDMsoLEsHlqV2NVYMXRDulkbMwlcEdjBmtIbyP-PjAHhJU>. Acceso en: 16 enero, 2021.

CEPAL. La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe, José Durán Lima Andrea Pellandra. **Serie Comercio Internacional** n° 131, 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41021-la-irrupcion-china-su-impacto-la-estructura-productiva-comercial-america-latina>. Acceso en: 11 enero, 2021.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2018. **Serie Panorama Social de América Latina**, 232 p. UN Cepal, 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44412-panorama-social-america-latina-2018-documento-informativo>. Acceso en: 16 enero, 2021.

CEPAL. Boletín de comercio exterior del MERCOSUR: los desafíos de la integración en el mundo post pandemia. **Serie Comercio Internacional** n° 3, 2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45927-boletin-comercio-exterior-mercosur-3-desafios-la-integracion-mundo-la>. Acceso en: 22 enero, 2021.

DECLARACIÓN CONJUNTA. **En el Marco del 30 Aniversario del MERCOSUR. Consejo Industrial del MERCOSUR**, 2021. Disponible en: <https://www.uia.org.ar/comercio-y-negociaciones-internacionales/3745/agenda-internacional-treinta-anos-del-mercosur/> . Acceso en: enero, 2021.

DECLARACIÓN DE IGUAZÚ. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, Comercio Internacional y Culto. Argentina, 1985. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985> 2020. Acceso en: 5 de julio, 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Argentina critica acuerdo entre Brasil e EUA para trigo. Parceria viola tarifa externa comum do Mercosul e prejudica exportações argentinas, **Folha de São Paulo**, 2019. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/argentina-critica-acordo-entre-brasil-e-eua-para-trigo.shtml>. Acceso en: noviembre, 2020.

EL PAÍS (España). Bolsonaro sela sua reconciliação com a China com propostas de investimento, **El País**, Disponible en: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/25/internacional/1572013550_723764.html. Acceso en: noviembre, 2020.

FRENKEL, Alejandro. El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil. **Nueva Sociedad**, 2018. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/> . Acceso en: marzo, 2021.

GHIOTTO, Luciana; Echaide Javier. **El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos**. CLACSO / Fundación Rosa Luxemburgo, 2020. Disponible en: <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/> . Acceso en: marzo, 2021.

GLOBO RURAL. Brasil implantará cota de importação de Trigo Americano sem tarifa, 19/3/2019. **Globo Rural**. Disponible en: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2019/03/brasil-implantara-cota-de-importacao-de-trigo-americano-sem-tarifa.html>. Acceso en: 2 marzo, 2021.

KAN, Julián; BARRENENGOA, Amanda. La región en la política exterior de Alberto Fernández y los contrastes con Macri. **El País Digital**, 12/11/2020. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/la-regin-en-la-politica-exterior-de-fernandez-y-los-contrastes-con-macri/28272>. Acceso en enero, 2021.

KAN, Julián. Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil. **Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-l@tina**, Vol. 13, núm. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.

KOSELLECK, Reinhart. Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos. Tradução: Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: **Contraponto/Ed. PUC-Rio**, 2006.

LÓPEZ, Camilo, HERNANDEZ, Diego. Uruguay, Los regionalismos y la Integración Regional: El Partido Nacional, su Neoherrerismo, y la desvinculación con la región como estrategia. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 29, p. 97-124, jul./dez. 2020

LÓPEZ, Camilo, MIGUEZ, Cecilia. Uruguay como Estado pequeño en el MERCOSUR (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. **Lua Nova**, n. 112, p. 181-216, jul./dez. 2021.

MERINO, Gabriel. El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. **Cadernos PROLAM/USP**, 19 (37): 44-77, 2020. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.169135>. Acceso en: 23 enero, 2021.

MIGUEZ, Maria Cecilia. La política exterior del primer año de Mauricio Macri. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n° 8, 103-120, 2017.

MIGUEZ, María Cecilia. De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. **Revista Sudamericana**. ISSN 2314-1174, N° 13, Diciembre 2020, pp. 80-110. Disponible en: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/ef0f5ufvr> . Acceso en: 23 enero, 2021.

OBIESUR. ¿A dónde va el Mercosur? Edición 23, 2020. **La Espada**. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/revistas/arquivos/LAESPADAN23min.pdf> . Acceso en: marzo, 2021.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. The Rise of PostHegemonic Regionalism in Latin America. En **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**, pp. 1-16. Dordrecht, Holanda: Springer, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez, & H. R. Júnior, **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012 (19-72). Buenos Aires: CRIES, 2012.

SANAHUJA, José Antonio, RODRÍGUEZ, Damián. El acuerdo Mercosur-Unión Europea: Escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica. **Análisis Carolina**. 29 de junio de 2021.

SIMONOFF, Alejandro. Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019). **Relaciones Internacionales** n° 57/2019, 241- 269, 2019.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 1, 2012. P. 87-126. Disponible en: www.revistaoikos.org

TRATADO DE ASUNCIÓN. MERCOSUR, Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común, 1991. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/> Acceso en: febrero, 2021.

VÁSQUEZ, Mariana. **El MERCOSUR, geografía en disputa**. Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea. Año 5, N° 8, Córdoba, 2018.

URUGUAY XXI. **Informe de Comercio Exterior de Uruguay** Uruguay XXI, 2020. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-de-comercio-exterior-de-uruguay-2020/>. Acceso en: febrero, 2021

VIEIRA, Gustavo **Mercosul 30 anos: caminhos e possibilidades**. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

WEXELL SEVERO, Luciano. O Brasil deveria reassumir a liderança do Mercosul e reanimar o comércio com os vizinhos, 27 de marzo 2021. **El País**, Brasil. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-03-27/o-brasil-deveria-reassumir-a-lideranca-do-mercosul-e-reanimar-o-comercio-com-os-vizinhos.html> . Acceso en: marzo, 2021.

WEXELL SEVERO, Luciano; MAGALHÃES LIMA, Karla. **Os 15 anos do FOCEM**. Revista Tempo do Mundo, n. 23, p. 255-284, 2 dez. 2020.

Funciones de colaboración ejercidas

Amanda Carolina Barrenengoa:

Concepción; Metodología; Curación de datos; Gestión del proyecto; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Investigación; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

Nastasia Barceló Severgnini:

Concepción; Metodología; Curación de datos; Gestión del proyecto; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Investigación; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)