

# El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001)

Gerardo Caetano

[gcaetano50@gmail.com](mailto:gcaetano50@gmail.com)

Universidad de la República (Uruguay)

Recibido: 10/05/2021.

Aceptado: 10/06/2021

Publicado: 18/06/2021

**Resumen:** En el artículo se presenta una descripción de la trayectoria del MERCOSUR en sus primeros 10 años. Se desarrolla un relato conceptual sobre esa primera década, con centro en la evolución institucional del bloque (siempre vinculada con la discusión de diferentes modelos integracionistas) y en el registro de los distintos énfasis advertidos en cada coyuntura. Se indaga, en especial, la persistencia del tópico de la propuesta de “flexibilización” en el funcionamiento del bloque, replanteado en la coyuntura más actual como una demanda ya muy presente en aquella década, no solo como aspiración lógica de los “más pequeños”, sino a menudo como imposición de los “más grandes” ante coyunturas difíciles.

**Palabras clave:** Mercosur, integración, institucionalidad, flexibilización, unión aduanera.

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Caetano, G. (2021). El “primer Mercosur” y la “flexibilización”: antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales*, 30(60).124. <https://doi.org/10.24215/23142766e124>

Editor: Juan Alberto Rial,  
Instituto de Relaciones  
Internacionales Facultad  
de Ciencias Jurídicas y  
Sociales (Universidad  
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones  
Internacionales**, es una publicación del  
Instituto de Relaciones Internacionales  
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
(Universidad Nacional de La Plata -  
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial  
CompartirIgual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

## ***The “first Mercosur” and “flexibilization”.*** ***Useful background for reflection (1991-2001)***

**Gerardo Caetano<sup>1</sup>**

**Abstract:** This article presents a description of the MERCOSUR during its first ten years of life. A conceptual account of that first decade is made, focusing on the institutional evolution of the regional block (always linked to the discussion of different integrationist models) and on recording the emphasis noted in each context. Moreover, what is particularly investigated is the persistence of the “flexibilization” proposal in the functioning of the block, which has been reconsidered in today’s context as an already very present demand in that decade, not only as a logical aspiration of the “smallest” members, but also very often as a form of imposition by the “largest” members when faced by difficult situations.

**Key words:** Mercosur, integration, institutionality, flexibilization, customs union.

---

<sup>1</sup> Doctor en Historia, Universidad Nacional de la Plata. Profesor titular de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

## 1. Introducción

La conmemoración de los 30 años del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, suscita sin duda una oportunidad propicia para los balances. A menudo este tipo de miradas sobre el pasado, que no solo intentan reconstruir itinerarios sino que lo hacen desde un prisma analítico por algún motivo jerarquizado, pueden generar buenos soportes conceptuales para revisar historias. Asimismo, con frecuencia también resultan útiles para proyectar o discutir prospectos. Creemos en verdad que las trayectorias del Mercosur en estos 30 años se prestan bien para este tipo de estudios, sobre todo en tiempos de conmemoraciones, que suelen afirmar visiones algo sesgadas en relación con la disputa de los relatos del presente.

Desde esa perspectiva cabe, entonces, preguntarse por qué estudiar y registrar con especificidad el “primer Mercosur”, entendiendo por tal el que se despliega desde su fundación concreta en 1991 (con sus antecedentes más directos) hasta el cumplimiento de su primera década en el 2001, año por tantos motivos bisagra en muchos sentidos, tanto en la región como en el mundo. La primera reacción que puede generarse ante esa pregunta tiene que ver con el hecho, reiterado pero que ha vuelto con fuerza en el presente, de que ese momento inicial del bloque suele confrontarse (desde su perspectiva de índole más “liberal” y “comercial”) con la etapa que devino después más “política” e “ideológica”, en relación con la instauración en la mayoría de los países socios del bloque de los llamados “gobiernos progresistas”, en el marco de una coyuntura más general en América del Sur (Caetano, 2018: 60-92).

Este primer indicio sobre los criterios de periodificación de la historia del Mercosur nos lleva a someter a prueba esa caracterización más usual de estos períodos contrastados, muy instalada en el debate político pero bastante más compleja desde una perspectiva académica. ¿A qué refiere en términos concretos la alusión a un “Mercosur político e ideológico”, contrastado con otro más “económico comercial” y “desideologizado”? ¿Puede emerger un Tratado del calado del firmado en Asunción en 1991 desde la apuesta consistente de un bloque de países que actúa en clave “no política” y “desideologizada”? ¿El debate recurrente en torno a distintos proyectos integracionistas o a sus formatos institucionales puede sustentarse a través de interacciones entre Estados y gobiernos que actúan “sin política, ni ideología”? ¿Un contraste informado entre ese “primer Mercosur” y el que devino después resulta finalmente tan contrastante en sus inflexiones y en sus perfiles efectivos, más allá de la retórica? (Martínez – Romanzini, 2013).

Como creemos ha quedado por demás demostrado, el enfoque de las “afinidades ideológicas” como motor dominante y casi excluyente de integración regional constituye una apuesta riesgosa y equívoca. No apunta en esa dirección la experiencia de los procesos de integración exitosos en la historia universal contemporánea. Si lo que se quiere es avanzar con profundidad en convergencias estatales y no meramente gubernamentales, la acumulación integracionista traducida en clave institucional es sin duda el mejor resguardo, el instrumento más idóneo para obtener logros que permitan abonar una experiencia sólida como bloque. Por supuesto que tampoco hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de mayor o menor aproximación ideológica entre los gobiernos de los Estados socios pueden contribuir a la mejor comprensión de ciertas inflexiones e itinerarios. Pero aun tomando por buena esta

última premisa, ¿puede afirmarse de manera consistente que el Mercosur de los orígenes nada tuvo que ver con las cercanías políticas e ideológicas de los gobiernos signatarios del acuerdo? ¿Es que la tónica dominante de los enfoques más liberales de la globalización en los 90 nada tuvo que ver con las trayectorias —y también con los desencuentros, que los hubo y muy fuertes— del Mercosur y de sus Estados socios en esa década?

La viabilidad efectiva de procesos de integración entre Estados con gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, no puede sustentarse desde una propuesta ideológica cerrada del bloque regional en el que se participa. Y esto vale para cualquier signo ideológico posible, con el problema agregado de una caracterización precisa en ese plano para muchas de las identidades políticas latinoamericanas y conosureñas. En este campo, la premisa de un indispensable pragmatismo y de un talante negociador realista son las que sustentan la experiencia histórica disponible de procesos interestatales de integración regional con gobiernos democráticos. De allí que haya varios motivos para optar por criterios y abordajes teóricos más sustentados en la clave institucional, desde la noción básica que solo a través de la negociación política exigente se puede impulsar y mantener procesos de este tipo.

Como tantas veces se ha señalado, aún en términos minimalistas, los procesos de integración interestatal requieren al menos tres condiciones fundamentales: i) la construcción y especificación clara de “intereses comunes” entre los socios del bloque, que por cierto nunca son “naturales” ni emergen de “sentidos comunes” compartidos, sino que solo son posibles desde pactos difíciles, delimitados en sus límites y en sus alcances; ii) la capacidad de resolución de los conflictos inevitables y contenciosos que en cualquier hipótesis resultan casi que inherentes a este tipo de procesos; y iii) una mirada estratégica acordada, en términos provisorios, revisable y sujeta a reglas. Todo eso por cierto requiere de mucha política, mucho pragmatismo y, aunque no se lo suponga, las definiciones ideológicas no son las que deben primar pero siempre hay que advertir su existencia también inevitable, precisamente para establecer sus límites y alcances en la acción conjunta de un bloque.

En un texto reciente escrito en coautoría con Diego Hernández para los *Cuadernos Americanos* de la UNAM, titulado “Treinta años de Mercosur: canon regionalista” (Caetano – Hernández Nilson, 2021), apuntábamos a explorar esa trayectoria de tres décadas a partir de una hipótesis conocida: “el hiato entre el diseño original y la práctica histórica” de la mayoría de los procesos de integración en América Latina, entre ellos el Mercosur. Esta característica, que ha sido calificada por Roberto Bouzas como “la brecha de implementación” (Bouzas 2001, pp. 179-200), se habría proyectado en la historia del Mercosur desde “dos fenómenos interrelacionados” que acabarían siendo rasgos centrales del proceso: “i) la persistente distancia entre el proyecto inicial y la realidad histórica de la integración y ii) la solución político-discursiva de esa distancia, que (con frecuencia debió apelar) a la ambigüedad, la retórica, la pragmática y otras formas de soluciones compensatorias” (Caetano – Hernández Nilson, 2021).

En el texto que sigue, con el foco centrado en la compleja interrelación entre el registro de las coyunturas históricas y la evolución institucional del bloque, se presenta una muy breve descripción de la trayectoria del MERCOSUR en sus primeros 10 años. A partir del registro de algunos antecedentes históricos significativos y cercanos, se desarrolla un relato

conceptual que trabaja en la dirección de una periodificación persuasiva de los itinerarios del MERCOSUR en esa primera década, con centro en la evolución institucional del bloque (siempre vinculada con la discusión de diferentes modelos integracionistas) y con registro de los distintos énfasis advertidos en cada coyuntura. De manera complementaria, se indaga en especial en la persistencia del tópico de la “flexibilización” dentro del Mercosur, como una demanda ya muy presente dentro del bloque en aquella década, no solo como aspiración lógica de los “más pequeños”, sino menudo como imposición de los “más grandes” ante coyunturas extremas o difíciles.

## 2. Del Acta de Foz de Iguazú en 1985 al Acta de Buenos Aires en 1990.

Hay una historia del MERCOSUR anterior al Tratado fundacional de 1991 (Caetano – Carrau – Sanz, 2011). Más que las etapas previas del regionalismo latinoamericano impulsado por la CEPAL desde los años 50 y concretadas en experiencias como la de la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC) de 1960 o de su conversión en la “Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI) en 1980 (Magariños, 2005) de manera más precisa y rigurosa, esa suerte de “prehistoria” mercosureña está sintetizada en el *Acta de Foz de Iguazú* de noviembre del año 1985, firmada por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, José Sarney y Raúl Alfonsín respectivamente. Fue esta *Acta*, que establecía un proyecto bilateral entre Argentina y Brasil, el corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración entre los viejos “Estados hegemónicos” de la Cuenca del Río de la Plata (Caetano 2019, pp. 23 a 37). Este vínculo, que en más de un sentido adquiriría las dimensiones históricas de un hito histórico en la región, se traduciría en un formato binacional pero con alcances programáticos más vastos al que luego se concretaría, junto a Paraguay y Uruguay, en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese “otro” MERCOSUR, que no pudo ser en varios aspectos, se parecía bastante más al que pareció despuntar –finalmente sin concreción efectiva– desde las apuestas programáticas que para una transformación integral del bloque comenzaron a proponerse en clave discursiva a partir del bienio 2002-2003 (Caetano 2018). Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y una agenda integracionista mucho más amplias y profundas que las que luego se concretaron en 1991.

Durante ese segundo lustro de los ochenta, en el marco de una coyuntura signada por fenómenos como los problemas crecientes del endeudamiento externo, el auge del proteccionismo, el deterioro de los términos de intercambio a nivel internacional y las implicaciones positivas de la estabilidad político-institucional de ambos países en la etapa postdictatorial, los Presidentes de Argentina y Brasil expresaron una voluntad política inequívoca en el sentido de acelerar el proceso de integración bilateral. Con ese objetivo estratégico, se creó a finales de 1985 una “Comisión Mixta de Alto Nivel” presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, al tiempo que se firmaron documentos de gran relevancia simbólica como la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”. Se buscaba dejar definitivamente atrás las hipótesis de conflicto y la pugna de liderazgos a nivel continental entre ambos países. En 1986 Brasil y Argentina dieron un paso más en esa dirección con la firma del “Acta para la Integración Argentino-Brasileña”, que estableció el “Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)”, en procura de una convergencia comercial

gradual y flexible entre ambos países frente a terceros mercados. Este Programa sería el ámbito en el cual durante los años siguientes se suscribirían entre ambos países numerosos acuerdos, protocolos y documentos sobre muy diversos temas de la agenda integracionista bilateral.

El éxito del PICE, que rápidamente se orientó en una perspectiva de integración más abarcativa que lo meramente comercial,<sup>2</sup> promovió que los otros países de la región comenzaran también a desplegar su proactividad integracionista y bilateral. Para algunos países como Uruguay, quedar afuera del acuerdo argentino-brasileño significaba la caída de sus acuerdos comerciales preferenciales (como el CAUCE o el PEC), lo que alcanzaba perfiles de enorme desafío. De allí que preferentemente Uruguay –al que se sumaría, luego de la caída de la dictadura de Stroessner, el Paraguay de la transición– buscó acoplarse con decisión a estos movimientos de sus gigantes vecinos, de modo de no quedar marginado del proyecto de integración regional iniciado.

Ese preámbulo del “primer MERCOSUR”, previo al Tratado de Asunción de 1991, languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los ochenta, con la avanzada del programa liberal predominante en los 90. El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió también con el relevo de gobiernos en Argentina y Brasil, en acompañamiento directo con la “nueva ola” ideológica a nivel internacional: en 1989 Carlos Saúl Menem asumía como presidente argentino, mientras al año siguiente hacía lo propio en Brasil Fernando Collor de Melo. Para decirlo de modo sintético, con el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, el modelo de un MERCOSUR que apostaba fundamentalmente a objetivos comerciales, con una institucionalidad *intergubernamentalista* y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse a partir de mediados de 1990. En julio de ese año, en la llamada *Acta de Buenos Aires* firmada precisamente por Collor de Melo y por Menem, un modelo integracionista muy diferente al que apuntaba el *Acta de Foz de Iguazú* comenzaba a ser proyectado y programado.

Este documento firmado el 6 de julio de 1990 por los nuevos presidentes de Argentina y Brasil, proponía el establecimiento de “un MERCADO COMUN entre (ambos países), el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994”. En esa dirección, se dejaba expresa constancia en la declaración que se pondría “especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del MERCADO COMUN”. En el ANEXO I, dedicado a la “Metodología Para La Conformación Del Mercado Común”, se enfatizaba que la “columna vertebral” de todo el proceso estaría dada por “rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 (cero) y eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo

---

<sup>2</sup> Los acuerdos incluyeron desde el comienzo temas como empresas binacionales, fondos de inversiones, cooperación energética, convergencia biotecnológica, complementación productiva, proyecto de creación de una moneda común, convergencia industrial, adopción de mecanismos de compensación, etc.

Arancelario". Se acordaba, de todos modos, que en aquellos "sectores considerados especialmente sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta", se podrían establecer "acuerdos especiales que (tuvieran) en cuenta sus características particulares". Por su parte, en el Anexo II se creaba un "Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común", al que en adelante se llamaría "Grupo Mercado Común".<sup>3</sup>

Esta iniciativa, originaria de Brasil y que se articuló de manera tan veloz en clave bilateral con Argentina, suponía en primer lugar una inflexión histórica en las relaciones argentino-brasileñas y ponía fin al paradigma del conflicto y a la puja de liderazgos hegemónicos entre los grandes países de América del Sur. Como se ha anticipado, suponía también un viraje ideológico muy claro respecto a las iniciativas del lustro anterior protagonizadas por Alfonsín y Sarney, asociándose con una visión netamente liberal y comercialista, alejada de cualquier resonancia desarrollista o productivista. Al mismo tiempo, su concreción venía a desafiar con mucha fuerza a los otros países del Cono Sur.

### 3. El Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Fue en ese contexto que el gobierno uruguayo electo en los comicios de noviembre de 1989, presidido por Luis Alberto Lacalle, lideró un movimiento en procura de la inmediata incorporación al nuevo bloque. El entonces presidente uruguayo advirtió con lucidez las fuertes consecuencias negativas que arrojaría un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, el que sin duda aislaría a Uruguay y a los demás países de la región. En su incorporación Uruguay buscó ser acompañado por Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables del bloque a crearse. Sin embargo, como era harto previsible, el objetivo de la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria resultó imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio, en especial en comparación con Brasil. Paraguay sí se incorporó y finalmente se llegó a la firma solemne del *Tratado de Asunción* el 26 de marzo de 1991.<sup>4</sup>

Como han estudiado, entre otros, Bouza y Soltz en su trabajo titulado "Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR", el Tratado de Asunción (cuya síntesis en términos institucionales se plantea en el cuadro 1) presentaba originariamente ciertos rasgos definitorios. En primer lugar, apostaba a una institucionalidad intergubernamentalista y a un perfil integracionista prioritariamente comercial, rasgos

---

<sup>3</sup> Acta de Buenos Aires, 6 de julio de 1990.

<sup>4</sup> Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Constaba de 6 capítulos y 24 artículos, y fue firmado en la ciudad de Asunción el 26 de marzo de 1991 por los Presidentes y cancilleres de los cuatro países. Contaba también con cinco anexos: Anexo I de "programa de liberación comercial"; Anexo II de "régimen general de origen"; Anexo III de "solución de controversias"; Anexo IV de "cláusulas de salvaguardia"; y Anexo V de "Sub Grupos del Grupo del Grupo Mercado Común". Estos últimos serían originariamente diez: *Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial y Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética, Coordinación de Políticas Macroeconómicas.*

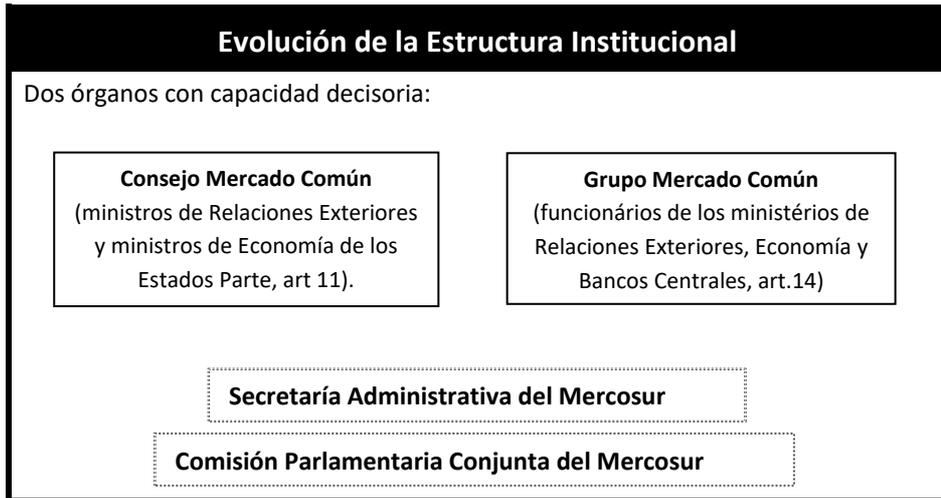
articulados de manera coherente con las orientaciones liberales de los gobiernos y presidentes firmantes del acuerdo. Se apostaba a un formato de institucionalidad con un intergubernamentalismo extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de interpresidencialismo. Esa orientación básica resultaba muy fuerte y visible, recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos al estilo de lo que caracterizó en sus inicios al proyecto NAFTA. De modo muy particular, en el Tratado y en el espíritu de sus firmantes, se apostaba en una orientación contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional, en contraste con la pauta del modelo europeo. Esta institucionalidad de baja intensidad se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que, pese a la innegable dimensión política de un Tratado de estas características,<sup>5</sup> apostaba prioritariamente a amplificar los acuerdos económicos y comerciales con tópicos jerarquizados. Entre estos últimos se destacaban la progresiva eliminación de aranceles, la definición de un régimen general de normas de origen, las salvaguardas para prácticas desleales en el comercio intrazona y ciertos plazos para la implementación de un mecanismo de solución de controversias.

Como también han destacado Bouza y Soltz, el formato institucional presente en el Tratado de Asunción de 1991 ofrecía tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los Estados Partes: i) un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisorios del bloque (la creación en el artículo 24 del Tratado, luego de haberle puesto nombre al bloque en el capítulo anterior y como señal inequívoca de salvar un olvido, de un vago organismo a crearse en representación de los Parlamentos de los países asociados revela casi anecdóticamente esta orientación); ii) la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de “actos legales incompletos”, sin el desarrollo de una normativa MERCOSUR que pudiera ostentar la condición de algo cercano a un Derecho Comunitario (con la consiguiente inseguridad jurídica, agravada por las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los países socios, con la tentación a menudo concretada del incumplimiento de lo acordado, recurso realmente efectivo para los países poderosos del bloque) y con la anticipación de una más que problemática internalización de las normas integracionistas dentro de los derechos y leyes de los Estados Partes; y iii) “la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque”, lo que habría de traducirse en la configuración de mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y a veces poco menos que interminable entre los gobiernos. En especial este último aspecto, no sólo iba a configurar un caso nítido de “déficit democrático” en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, sobre todo cuando los contextos internacionales se volvieran desfavorables y las controversias y lo contencioso entre los socios del bloque se multiplicaran naturalmente.

---

<sup>5</sup> Algunos analistas pero sobre todo algunos actores con responsabilidades de gobierno en aquel período han negado la dimensión política del Tratado de Asunción y del proyecto integracionista posterior, por lo menos hasta el 2001. En términos jurídicos y desde enfoques de Relaciones Internacionales, más allá de los legítimos énfasis de política preferidos, como ya se ha anotado, no resulta sostenible la condición “comercial” y “no política” o “desideologizada” del Tratado de Asunción y del proceso integracionista posterior.

## Cuadro 1: Evolución de la Estructura Institucional (Tratado de Asunción 1991)



**Fuente:** Silvia Lospennato, "Parlamento del Mercosur. La profundización de la integración en el MERCOSUR"

El *Protocolo de Brasilia* de diciembre de 1991, centrado en la definición de un régimen transitorio para la solución de controversias, optó finalmente por la vía de la constitución de tribunales arbitrales ad hoc de jurisdicción obligatoria, régimen que el tiempo verificó como claramente insuficiente y poco efectivo en la práctica<sup>6</sup>. De este modo, el Tratado de Asunción de marzo de 1991, con toda su primera institucionalidad desplegada, venía a expresar con claridad los contornos de ese "nuevo regionalismo" conectado con el horizonte liberal dominante del llamado "Consenso de Washington". Enfatizaba como norte la apertura comercial y la conexión más directa con la economía mundial; dejaba atrás todos los enfoques integracionistas en clave de desarrollos compartidos y protegidos del pasado, reeditados como vimos en el lustro anterior; al tiempo que se proponía como un vehículo privilegiado para viabilizar la aceleración de reformas estructurales de cuño netamente liberal. Como se ha anotado, ese formato de institucionalidad intergubernamental extrema resultaba el más funcional para el cumplimiento de esos objetivos (Bouzas – Soltz 2002).

<sup>6</sup> El Protocolo instituía el sistema de solución de controversias para un periodo de transición y preveía cuatro instancias resolutorias con procedimientos propios: negociaciones directas, intervención del Grupo Mercado Común, procedimiento arbitral y reclamo de particulares. MERCOSUR/CMC/DEC N° 01/91 - I CMC, Brasilia 17/XII/1991.

#### 4. El primer despliegue (1991-1994)

En los años siguientes a la firma del Tratado originario del MERCOSUR tuvo lugar un período de auténtica transición, orientado a la implementación de las decisiones fundacionales y a la forja de una primera institucionalidad para el bloque recién creado. La meta heredada por el MERCOSUR de la experiencia del PICE argentino-brasileño, que había fijado el día 31 de diciembre de 1994 para la constitución del Mercado Común, rápidamente se mostró voluntarista y muy poco realista. Los calendarios de reformulación de metas, de levantamiento gradual de las barreras arancelarias y de fijación del Arancel Externo Común fueron sufriendo modificaciones año tras año. Pese a las dificultades, en un primer momento el sector privado evidenció un fuerte dinamismo, el comercio interno al bloque creció de manera por demás visible, al tiempo que se acrecentó también en forma significativa el flujo de inversiones.

En lo que refiere a su agenda externa común, el bloque se acercó a los EE.UU. a través de la creación en 1991 del “Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversiones”, en el marco de un acuerdo que se hacía bajo el “paraguas” del programa de la “Iniciativa para las Américas” (alentada por el entonces presidente estadounidense, George Bush padre) y en un formato conocido como “4+1”. En 1994, la Primera Cumbre de las Américas, reunida en Miami del 9 al 11 de diciembre, aprobó el proyecto de creación de un área de libre comercio (ALCA) que abarcaría todo el continente americano a partir del 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, en lo que ya comenzaría a funcionar de acuerdo a una lógica triangular informal, el acercamiento del MERCOSUR a EE.UU. no obstó para la exploración de negociaciones similares con la Unión Europea. En 1994 los gobiernos de esta última acordaron el inicio de negociaciones en procura de un Acuerdo de Cooperación Comercial con MERCOSUR, las que se confirmarían por mandato al año siguiente.<sup>7</sup>

Durante aquellos primeros años del bloque, el especial dinamismo de la relación bilateral entre Argentina y Brasil no amainó, al tiempo que la emergencia del problema de las asimetrías de los dos gigantes del bloque respecto a Paraguay y Uruguay detonó en más de una ocasión, con una seguidilla de conflictos importantes. De todos modos, también se desplegaron acciones e iniciativas que buscaron comprometer al bloque en su operativa de conjunto. Obsérvese una mínima reseña de algunos hechos importantes en esa dirección ocurridos en aquellos años.

En 1991 se puso en funcionamiento la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR; se adoptó un “Código de Subsidios y Antidumping del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio” con relación a los productos agrícolas; se suscribió un “Acuerdo de Complementación Económica” en el marco de ALADI; se creó el “Consejo Industrial del MERCOSUR”<sup>8</sup>; se firmó un

---

<sup>7</sup> Hacia fines de 1994 se firmó en Bruselas un *Memorandum de Intenciones* entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que establecía distintas pautas generales para la negociación de un Acuerdo Marco en las áreas de cooperación económica y comercial. Por entonces se estimaba que para fines de 1995 podría formalizarse el acuerdo birregional. Recién en el segundo semestre de 2019 se pudo lograr un acuerdo en primera instancia, pero el mismo hasta la fecha no ha sido ratificado.

<sup>8</sup> La iniciativa surgió de las Confederaciones empresariales de la Industria de los países del Mercosur.

convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay en materia de telecomunicaciones; se pusieron en marcha por parte del GMC distintos Subgrupos de Trabajo; comenzaron a proliferar las Reuniones interministeriales para el tratamiento de asuntos comunes; se crearon las llamadas Reuniones Especializadas con el mismo objetivo; e incluso se buscó concretar facilidades y prerrogativas para los “ciudadanos” del Mercosur, entre otras medidas.<sup>9</sup>

En 1992 se aprobó un “Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR” (con programas para la formación de una “conciencia ciudadana” a favor de la integración, para la capacitación de recursos humanos en la misma dirección y para compatibilización y armonización de los sistemas educativos)<sup>10</sup>; siguieron constituyéndose Reuniones Especializadas por tema, al tiempo que para calificar la acción del GMC, se formó un *Comité de Cooperación Técnica (CCT/GMC)*.<sup>11</sup> Asimismo, los presidentes del MERCOSUR acordaron con el canciller chileno la “Declaración de Canela” (para la armonización de las posiciones de los países del Cono Sur en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo), mientras que por la llamada “Declaración de Las Leñas” de la Cumbre del 26 y 27 de junio de ese año, los Estados Parte aprobaron un cronograma de medidas con plazos concretos a los efectos de acelerar el proceso de integración.<sup>12</sup>

En 1993, por su parte, entró en vigor el “Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias”; se concluyeron acuerdos en áreas importantes como las del “Arancel Externo Común”, prácticas desleales de comercio y reducción del desfase cambiario entre los mercados integrados; se adoptaron sendos acuerdos para la aplicación de controles integrados de frontera y para la convergencia regional en medidas sanitarias y fitosanitarias,<sup>13</sup> y se suscribió el “Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean objeto de Dumping o de subsidios provenientes de países no Miembros del Mercado Común del Sur.”<sup>14</sup>

Finalmente, en 1994 se aprobó el llamado “Protocolo de Colonia” para la “promoción y protección recíproca de inversiones” dentro del MERCOSUR<sup>15</sup>; se profundizaron las negociaciones para la implantación definitiva de la Unión Aduanera (con inclusiones de productos

---

<sup>9</sup> En este último sentido podría tomarse como ejemplo la disposición concretada por el CMC para que en puertos y aeropuertos que lo requirieran fueran habilitados canales diferenciados para la atención exclusiva de pasajeros oriundos de los países socios del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 12/91 - I CMC, Brasilia 17/XII/1991. Cabe acotar que el cumplimiento de esta medida hasta el día de hoy, tres décadas después, continúa siendo parcial e insuficiente.

<sup>10</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. 7/92. Valle de las Leñas, 27 de junio de 1992. Esta propuesta se había originado en una reciente Reunión de Ministros de Educación.

<sup>11</sup> MERCOSUR/GMC/RES Nro. 26/92.

<sup>12</sup> Entre otras decisiones, se aprobó un “*Cronograma de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción*”, CMC/DEC 1 y 2/92.

<sup>13</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 5/93 – IV CMC – Asunción, 1/VII/93, y MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 6/93, respectivamente.

<sup>14</sup> MERCOSUR/GMC/DEC. Nº 7/93 - IV CMC - Asunción, 1/VII/93.

<sup>15</sup> MERCOSUR/GMC/DEC. Nº 11/93 - V CMC, Colonia, 17/I/94.

a partir del 1º de enero de 1995 y una lista de excepciones que incorporaba preferentemente bienes de capital, con una vigencia aplazada hasta el 2006)<sup>16</sup>; se aprobó un “Protocolo sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual”<sup>17</sup>; se dispuso la llamada “Norma Vitivinícola del MERCOSUR”; se adoptaron directrices básicas en materia de política ambiental; se avanzó en lo vinculado con protocolos y acuerdos de integración educativa; y se creó la Comisión de Comercio del MERCOSUR<sup>18</sup>, entre otras iniciativas.

Como se observa, las características del formato intergubernamental extremo de los orígenes, aun dentro de un modelo focalizado en objetivos prioritariamente comerciales, exigían la aprobación casi casuística de protocolos y acuerdos, a la vez que por el mismo motivo se creaba un conjunto muy fragmentado de Grupos de Trabajo, Reuniones Interministeriales y Reuniones Especializadas. La propia dinámica del proceso en su etapa fundacional requería la conformación aluvional de una institucionalidad paralela y de compleja formalidad, a los efectos de responder a las demandas supervinientes de temas y asuntos que desbordaban naturalmente las restricciones del foco “comercialista”. Por su parte, en lo que se convertiría en una pauta frecuente en el funcionamiento del bloque, muchos de los Protocolos y disposiciones aprobadas por los organismos decisorios del MERCOSUR no alcanzaron luego a confirmar su vigencia efectiva, al no ser aprobados por los Parlamentos nacionales.<sup>19</sup>

## 5. El Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Más allá de ciertos altibajos y del mantenimiento del predominio dentro del bloque de una fuerte dinámica bilateral argentino-brasileña, en diciembre de 1994 se firmó finalmente el Protocolo de Ouro Preto entre todos los Estados Parte, que estableció –por lo menos en las palabras del texto acordado– “un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común”. Con sus 53 artículos y su anexo, este Pro-

---

<sup>16</sup> Como el Reglamento correspondiente al “Régimen de Origen del MERCOSUR” (MERCOSUR\CMC\DEC Nº 6/94 - VI CMC - Buenos Aires, 5/VIII/1994) o la aprobación específica del AEC estructurado em base a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías” (MERCOSUR/CMC/DEC Nº 22/94 - VII CMC – Ouro Preto, 17/XII/1994).

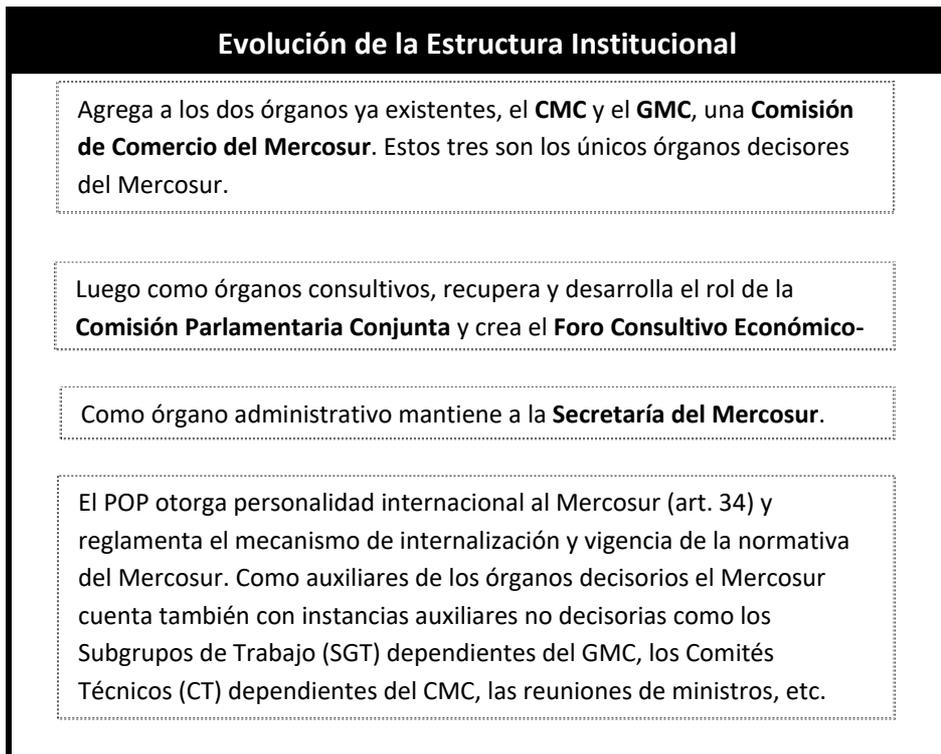
<sup>17</sup> MERCOSUR\CMC\DEC Nº 1/94 - VI CMC - Buenos Aires, 5/VIII/1994.

<sup>18</sup> MERCOSUR\CMC\DEC Nº 9/94. Este nuevo organismo se constituía como órgano decisorio de carácter intergubernamental, encargado de asistir a los órganos ejecutivos ya existentes del Mercosur, de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera, y de efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

<sup>19</sup> Como ejemplos relevantes y paradigmáticos en esta dirección pueden mencionarse el referido “Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur” (que no fue aprobado por ninguno de los parlamentos de los Estados partes), el “Protocolo sobre Promoción de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del Mercosur”, suscrito en Buenos Aires el 5 de agosto de 1994 pero que luego no alcanzó a entrar en vigencia al no ser aprobado por el Congreso brasileño, o el “Protocolo relativo al Código Aduanero del Mercosur”, aprobado por el CMC en la Cumbre de Ouro Preto del 16 de diciembre de 1994 (DEC. Nº 25/94) pero luego sólo aprobado por el Parlamento paraguay.

toloco implicó avances institucionales de relevancia innegable, pero no varió en lo sustantivo la orientación intergubernamentalista originaria. De todos modos, como lo indica en forma sumaria el Cuadro 2, en este Protocolo se incorporaron algunas innovaciones institucionales de importancia: se terminó de formalizar la creación de un nuevo órgano decisorio como la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), igualmente dependiente de los Poderes Ejecutivos; se efectivizó la creación formal de órganos consultivos con atribuciones menaguadas como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES); se profundizó en torno a la personalidad jurídica internacional del bloque; se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR; se consolidó y reglamentó el funcionamiento de instancias auxiliares dependientes del CMC, como los nuevos Subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos, las Reuniones Especializadas y las Reuniones de Ministros; y se mejoraron los mecanismos de solución de controversias, entre otras innovaciones menores (Opertti 1996).

## Cuadro 2: Evolución de la Estructura Institucional (Protocolo de Ouro Preto 1994)



**Fuente:** Silvia Lospennato, "Parlamento del Mercosur. La profundización de la integración en el MERCOSUR"

Por muchos motivos, con la firma del Protocolo de Ouro Preto podía darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de

transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Para muchos, el balance resultaba por demás positivo. Cerca del 85% de los aproximadamente 9.000 ítems constantes de la *Nomenclatura del Sistema Armonizado* tenían un arancel externo común aprobado, con variaciones de entre 0 y 20% y con vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Los productos que quedaban en las listas de excepción extenderían su situación hasta el 2001 en algunos casos y hasta el 2006 en otros. Se había cumplido además en forma íntegra con el cronograma de desgravación arancelaria previsto en el programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción. Como parte de ello, se eliminaba la alícuota del impuesto a la importación de productos intercambiados entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Por muchos motivos, con la firma del Protocolo de Ouro Preto podía darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Para muchos, el balance resultaba por demás positivo. Cerca del 85% de los aproximadamente 9.000 ítems constantes de la *Nomenclatura del Sistema Armonizado* tenían un arancel externo común aprobado, con variaciones de entre 0 y 20% y con vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Los productos que quedaban en las listas de excepción extenderían su situación hasta el año 2001 en algunos casos y hasta el año 2006 en otros. Se había cumplido, además, en forma íntegra con el cronograma de desgravación arancelaria previsto en el programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción. Como parte de ello, se eliminaba la alícuota del impuesto a la importación de productos intercambiados entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Sin embargo, la culminación de esta etapa, con sus logros y evoluciones positivas, no podía ocultar la fuerte dependencia del bloque con relación a los flujos comerciales y financieros internacionales, así como su debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflicto. La apuesta aperturista y comercial, pese a sus primeros frutos positivos, no pudo evitar las fricciones y conflictos provocados por las gravosas adaptaciones de algunos sectores ante las nuevas reglas comunes que se adoptaron. El enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía ámbitos consistentes de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados.

Ya a partir de 1995 pudo confirmarse que las definiciones en cuanto a las reglas estructurales de comercio aplicables dentro del bloque se habían forzado en exceso y que el contexto general de liberalización de las economías no brindaba protección suficiente a los sectores afectados y/o perdedores. Esto último se profundizaba ante contextos que comenzaban a evidenciar vulnerabilidades importantes en las economías de la región. Un mercado ampliado a ritmos acelerados, sin instituciones ni política efectiva para la integración, no podía sino desembocar en una creciente conflictividad y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados. En ese contexto y ya en 1995, Brasil no aceptó la sugerencia argentina en el sentido de elevar el AEC del MERCOSUR, ante lo que Argentina respondió con medidas defensivas. El GMC se vio entonces obligado a aprobar la revisión de la lista básica de excepciones habilitando su flexibilización en hasta 100 ítems. A partir de estas primeras revisiones más o menos acordadas, las alternativas cada vez más azarosas de las economías

nacionales del bloque comenzaron a forzar flexibilizaciones y revisiones cada vez más frecuentes y en ocasiones unilaterales. La Unión Aduanera comenzó así a perder credibilidad ante la sucesión de perforaciones, al tiempo que también en forma progresiva comenzaron a producirse inconvenientes en la accesibilidad comercial al interior de la zona de libre comercio del bloque.

## 6. El anticipo de los conflictos

Esta situación de rispidez latente detonó especialmente en 1997, ante el decreto dispuesto el 25 de marzo por el gobierno de Brasil para la aplicación de la llamada “Medida Provisoria 1569”, consistente en la aplicación de restricciones para el financiamiento de las importaciones, con el objetivo manifiesto de reequilibrar la balanza comercial. De inmediato la iniciativa brasileña fue objeto de severos cuestionamientos por parte de los otros países socios del bloque, que se veían afectados en sus vínculos comerciales. A pesar de que Brasil flexibilizó poco después la medida a través de negociaciones informales y por medio de concesiones recíprocas, en particular con Argentina,<sup>20</sup> se tardó en recuperar cierta calma. Como consecuencia, la credibilidad del bloque quedó maltrecha, con procesos contenciosos y controversias frecuentes que comenzaron a proliferar. En ese contexto fue que renació cierto nivel de disputa por el liderazgo regional entre Argentina y Brasil, por ejemplo, en su lucha por ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU. A esto siguieron nuevas fricciones por medidas proteccionistas recíprocas entre los dos grandes del bloque, en áreas sensibles como el azúcar brasileño o el trigo argentino.

Las dificultades de las economías nacionales dieron lugar a planes extraordinarios de proyección nacional, con el ejemplo paradigmático del Plan de Convertibilidad, implementado en Argentina a partir de 1991 y del llamado “Plan Real”, aplicado en Brasil en distintas etapas también durante la década de los 90<sup>21</sup>. Más allá de las declaraciones presidenciales de apoyo y comprensión dentro del Mercosur, las fricciones comerciales aumentaron y los

---

<sup>20</sup> Hubo modificaciones posteriores a esta iniciativa con fechas noviembre y diciembre de 1997. Luego de negociaciones con el resto de los socios del Mercosur, Brasil flexibilizó la medida permitiendo que las compras pudieran ser financiadas en un plazo no mayor a los 89 días para los Estados Partes del bloque. La excepción a la medida rigió por un plazo de 120 días, durante el cual los socios debían evaluar las posibles distorsiones al comercio que se estuvieran generando a causa de este decreto. La posición argentina respecto a la medida demandaba que Brasil estuviese obligado a consultar con los demás gobiernos de los países socios antes de tomar este tipo de decisiones y que en caso de tomarlas estuvieran exceptuados de cumplirla los socios del bloque. A partir del diferendo se decidió crear un Consejo Consultivo de políticas macroeconómicas.

<sup>21</sup> En 1992, el entonces Presidente brasileño Itamar Franco, que había sustituido a Fernando Collor de Melo alejado del cargo por el juicio penal que el Congreso brasileño había iniciado en su contra, lanza un programa de estabilización económica conocido como *Plan Real* con el objetivo de controlar la hiperinflación que en 1992 alcanzó un 1.100% y en 1993 un 6.000%. Este primer *Plan Real* estuvo organizado en etapas y se puso en marcha entre junio de 1993 y julio de 1994, siendo comandado por el entonces Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, quien luego triunfaría en las elecciones nacionales de finales de 1994. En julio de 1994 se llevó a cabo la tercera etapa del *Plan Real*, que consistió en la sustitución de la moneda por el Real. A fines de 1998, luego de las nuevas elecciones nacionales en las que resultó reelecto, Fernando Henrique Cardoso anunció el *Plan Real II*, que incluyó las medidas definidas por el FMI para continuar con la negociación del apoyo financiero a Brasil.

choques entre sectores enfrentados por el cumplimiento o por la perforación de las reglas del bloque se acrecentaron claramente en este período.

Estas disputas no tardaron en romper la cohesión de la actuación conjunta en el plano externo, la que de todos modos se mantuvo formalmente hasta mediados de 1998 en negociaciones de particular relevancia, como las mantenidas por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o ante Canadá. Sin embargo, los problemas cambiarios en Brasil provocaron la reacción de Argentina, que en 1998 firmó de manera unilateral la renovación de su “Acuerdo de Complementación Económica” con México, lo que se apartaba claramente de la orientación política fijada de común acuerdo por el MERCOSUR, en procura de la negociación colectiva de los acuerdos bilaterales con terceros países una vez que estos se vencieran. Las crecientes disputas comerciales entre Brasil y Argentina se traducían en perforaciones unilaterales de los acuerdos previamente establecidos, lo que hacía perder credibilidad en la consistencia y en la vigencia posterior de los acuerdos firmados. Desde sus asimetrías, los pequeños del bloque también sufrían perjuicios cada vez más severos, exigidos por la necesidad de una expansión de sus mercados nacionales y por una accesibilidad plena al mercado ampliado del MERCOSUR. La emergencia de problemas internos en las economías nacionales de los Estados Parte, en particular de los más grandes, venía también a poner de manifiesto la debilidad institucional del bloque, así como su incapacidad de autonomía, de administración de conflictos y de negociación intrazona ante los avatares de los flujos comerciales internacionales.

Ni la firma del “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” en la 14ª Reunión del CMC del 24 de julio de 1998<sup>22</sup> ni la aprobación de la “Declaración Socio Laboral del MERCOSUR”<sup>23</sup> pudieron echar demasiada luz a esa coyuntura especialmente difícil. El proceso integracionista había entrado en una etapa signada por un empantanamiento general de su curso, así como por las rispideces acrecidas entre sus socios. En efecto, estos años no fueron pródigos en avances efectivos en las diversas materias involucradas en el proceso de integración. Los acuerdos que pudieron aprobarse se vieron rápidamente mediatizados en su cumplimiento (cuando no bloqueados en su vigencia) por las controversias generalizadas que ganaron al bloque y a cada uno de sus Estados Partes. Sobre este último particular, entre 1995 y 1998 pueden

---

<sup>22</sup> Por respectivas Actas de Adhesión se sumaron luego a este Protocolo la República Bolivariana de Venezuela y la República del Perú el 20 de junio de 2005 en Asunción, y con posterioridad la República del Ecuador el 29 de junio de 2007, también en Asunción. Esta iniciativa le otorgaba fuerza de ley a la cláusula democrática aplicable a los países miembros, con la consiguiente separación automática del país signatario en el que se violentara la continuidad constitucional. Sin embargo, la aplicación efectiva de este Protocolo ha generado controversias.

<sup>23</sup> La misma fue aprobada por los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR en Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998. Esta disposición ratificaba (claro que en términos declarativos) el compromiso de los Estados Parte en el cumplimiento de derechos básicos y universales en materia laboral. Abarcó una muy extensa lista de asuntos como “no discriminación”, “promoción de la igualdad”, “trabajadores migrantes y fronterizos”, “eliminación del trabajo forzoso”, “trabajo infantil y de menores”, entre otras. Se ha cuestionado su aplicabilidad efectiva.

identificarse algunas iniciativas que en otro contexto habrían tenido una proyección de relevancia, pero que —en el clima de conflictividad cada vez mayor dentro del MERCOSUR— quedaron bloqueadas en su implementación y su despliegue: protocolos de integración educativa<sup>24</sup>, protocolos de acuerdo y armonización sobre temas estratégicos y sensibles en la perspectiva de convergencia de desarrollo económico y comercial<sup>25</sup>, programas de acción y de profundización de medidas integracionistas de diversa índole<sup>26</sup>, y creación de organismos auxiliares de las instancias formales del organigrama institucional consolidado en el *Protocolo de Ouro Preto*<sup>27</sup>, entre otros.

## 7. La profundización de la crisis.

No por esperada la crisis económica que detonó en los primeros meses de 1999 dejó de impactar con mucha fuerza al MERCOSUR y a sus Estados Parte, sumiéndolo en una situación extremadamente difícil. En enero de ese año, el gobierno brasileño dispuso una severa devaluación del real como medida extrema para responder a la crisis financiera desatada, lo que afectó de inmediato todo el cuadro comercial de la región. La caída pronunciada de las exportaciones de los demás miembros del bloque provocó en verdad una situación crítica y alarmante en sus proyecciones previsibles. No faltaron, entonces, procesos contenciosos diplomáticos dentro del MERCOSUR, como el que generó la “sugerencia” del presidente argentino Carlos Menem en relación con una propuesta de dolarización del conjunto de las economías mercosureñas, como mecanismo casi que inexorable para enfrentar la crisis internacional y los desequilibrios internos del bloque en materia cambiaria.

<sup>24</sup> Por ejemplo: el “*Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico*” (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 7/95 - VIII CMC - Asunción, 5/VIII/95); o el “*Protocolo de Integración Educativa para Proseguimiento de Estudios de Post Grado en las Universidades de los Estados Partes del MERCOSUR*” (MERCOSUR/CMC/ DEC. Nº 8/96 - XI CMC – Fortaleza, 17/12/1996), entre otros.

<sup>25</sup> Por ejemplo: el “*Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen*” (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 8/95 - VIII CMC - Asunción, 5/VIII/95, no entró en vigencia por la no aprobación parlamentaria en Argentina y Brasil); el “*Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR*” (MERCOSUR/CMC/DEC Nº 13/97- XIII CMC - Montevideo, 15/XII/97, no fue aprobado por el Parlamento paraguayo); o el “*Protocolo de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales*” (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 16/98 - XV CMC – Río de Janeiro, 10/XII/98, no entró en vigencia al no ser aprobado por ninguno de los respectivos Parlamentos de los Estados Partes), entre otros.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el “*Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000*”, en el que se destacan como objetivos estratégicos y centrales del bloque la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR; o el “*Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur*” (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 5/98 - XIV CMC - Buenos Aires, 23/VII/98), entre otros.

<sup>27</sup> Por ejemplo, el “*Foro de Consulta y Concertación Política*”, creado en diciembre de 1998 como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes del MERCOSUR, con el objetivo de ampliar y sistematizar el diálogo y la cooperación políticas entre los Estados Partes, inclusive en lo atinente a cuestiones internacionales de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/98 - XV CMC – Río de Janeiro, 10/XII/98

En ese contexto, los gobiernos de los Estados Parte comenzaron en forma unilateral a diseñar y a implementar medidas en procura de diversificar el destino de sus exportaciones, de modo de escapar en lo posible a la dependencia respecto al mercado brasileño, que en aquel momento especial derivaba forzosamente en un cuadro muy deficitario. Mientras se intentaba con escaso éxito la negociación de medidas compensatorias para paliar las pérdidas comerciales, el gobierno argentino avanzó decididamente —en conexión cercana con los EE.UU. — en la perspectiva de lo que luego sería su Plan de convertibilidad.

No faltaron intentos por concretar algunas medidas concertadas para enfrentar de manera más colectiva los retos de la crisis desatada. Los presidentes de Argentina y Brasil anunciaron a través de la “Declaración de San José de los Campos” del 12 de febrero de 1999, la creación de un grupo especial integrado por altos funcionarios de los dos gobiernos, con el fin de realizar un seguimiento de la evolución de los flujos comerciales y de evaluar la adopción conjunta de medidas compensatorias o adaptativas cuando las circunstancias lo ameritaran. Sin embargo, el avance incontenible de la crisis brasileña hizo que el país norteamericano privilegiara la atención de sus problemas internos sobre el cumplimiento de los acuerdos regionales. En esa perspectiva, Brasil adoptó en 1999 el formato de negociaciones bilaterales (en sus acuerdos comerciales con México o con los países de la CAN) en detrimento de las estrategias y tratativas regionales.

Mientras el comercio intrabloque caía en forma pronunciada, los gobiernos consolidaban un accionar cada vez más unilateral, con la emergencia de las fricciones y conflictos subsiguientes. Mientras Brasil firmaba con la CAN un “Acuerdo de Preferencias tarifarias” en sustitución de los acuerdos bilaterales anteriores, el Presidente argentino Carlos Menem enviaba una carta al entonces Presidente norteamericano Bill Clinton, en la que solicitaba el ingreso de Argentina en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), petición que por cierto no prosperó pero que generó la irritación de Brasil y reveló los alcances de la nueva política de neto acercamiento del gobierno menemista a la superpotencia del norte. El unilateralismo cada vez más dominante y las fricciones comerciales herían intereses bien concretos: ante el reclamo de empresarios locales, el gobierno argentino dispuso la aplicación de un régimen de salvaguardas para frenar el flujo de las importaciones textiles de Brasil, China y Pakistán. Ante esta medida, el gobierno brasileño decidió suspender todas las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR. También afectados en sus intereses pero sin demasiados instrumentos para hacer valer en procura de reequilibrar las relaciones dentro del bloque, Paraguay y Uruguay también hicieron sentir sus reclamos y protestas. Si bien la revocación (al menos parcial) por parte de Argentina de las barreras contra la entrada de productos importados procedentes de sus socios del MERCOSUR permitió reestablecer las negociaciones dentro del bloque, la afectación de la confianza y de la credibilidad de los acuerdos resultaba inocultable. El MERCOSUR comenzaba a transitar su peor momento y los gobiernos de los Estados socios desplegaban estrategias unilaterales sin asumir los riesgos de buscar soluciones concertadas para enfrentar la crisis del bloque. Por su parte, las instituciones integracionistas tampoco habilitaban instrumentos eficaces para enfrentar ciclos adversos como el que entonces se vivía.

Los cambios políticos a nivel nacional, más allá de algunas alternativas dramáticas, no implicaron virajes ideológicos importantes. Tampoco promovieron modificaciones sustantivas en las políticas de los gobiernos de la región frente al MERCOSUR. Hacia fines de 1998 Fernando Henrique Cardoso fue reelecto en Brasil, lo que marcó continuidad en la política exterior brasileña (Itamaraty no ambientaba ningún giro de reorientación), al tiempo que permitió la aplicación del ajuste postergado durante la campaña, que finalmente se efectivizó –con las consecuencias previsibles– en la devaluación de enero de 1999. En Paraguay, el efímero pasaje del ovidista Raúl Cubas Grau por la presidencia terminó con la sangrienta crisis política de marzo de 1999, en la que tras el asesinato del vicepresidente Luis Argaña y la renuncia de Cubas, accedió a la primera magistratura el entonces Presidente del Senado. El colorado Luis González Macchi lideraría un gobierno de extrema debilidad, en el marco de una muy frágil democracia, apuntalada de todos modos por el MERCOSUR y su “cláusula democrática”. Por su parte, al frente de una Alianza política pluripartidaria, en Argentina Fernando de la Rúa sucedía a Menem tras una década de dominio del gobierno. Lo hacía con un discurso de fuerte entonación integracionista pero con debilidades de origen que muy pronto estallaron de manera torrencial. Por último, Jorge Batlle asumía en marzo del 2000 la presidencia de Uruguay, tras haber vencido en el balotaje de noviembre de 1999 al candidato de las izquierdas uruguayas, Tabaré Vázquez. Batlle nunca había ocultado su cercanía con los EE.UU. y con el proyecto “ALCA”; tampoco escondía su profundo recelo y escepticismo con relación al MERCOSUR.

Como puede advertirse, la clave de las políticas nacionales no ambientaba cursos claros de superación del cuadro de parálisis que aquejaba por entonces al proceso de integración. En aquel momento, los gobiernos del MERCOSUR no tenían margen ni tampoco demasiada voluntad política para siquiera intentar un golpe de timón en procura de reencaminar el proceso de integración. Ya por entonces comenzó a hablarse (con un progresivo desgaste del término) de “relanzamiento” del MERCOSUR. En cualquier hipótesis, lo cierto era que las urgencias incrementales de la crisis volcaban decididamente a los gobiernos a sus cada vez más críticas agendas domésticas, quedando las negociaciones regionales en estado de auténtica estagnación.

## **8. Los intentos de “relanzamiento” y la Decisión 36/00 del CMC (1999-2002)**

Tampoco en este tramo especialmente crítico faltaron intentos e iniciativas concertacionistas dentro del MERCOSUR. Al recuperar parte de su estabilidad y reequilibrar parcialmente su situación comercial y financiera, Brasil amagó con retomar cierta condición de liderazgo en un momento particularmente grave. En esa dirección puede ser leída la decisión del presidente Fernando Henrique Cardoso de designar en ese momento en el cargo de “Embajador Extraordinario” para asuntos ligados al MERCOSUR a una prestigiosa figura del ámbito diplomático brasileño como José Botafogo Gonçalves. Sin embargo, más allá de la firma de acuerdos importantes en el estratégico sector automotriz, Argentina y Brasil por aquellos años continuaron lidiando entre sí, enfrascados en recursos interpuestos ante los tribunales arbitrales del MERCOSUR o ante los grupos de monitoreo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en procura de resolver favorablemente para sus respectivos

intereses sus enfrentamientos cada vez más graves en el terreno comercial. Por su parte, la expansión incontrolable de la crisis económica y financiera en Argentina profundizó la crisis del bloque y de sus Estados Parte a niveles inimaginables años antes.

En ese contexto tan pleno de restricciones y controversias dentro del bloque, durante la Presidencia Pro Tempore argentina de la primera mitad del año 2000, se lanzó la iniciativa conocida como el programa de “Relanzamiento del MERCOSUR”, que fue apoyada por todos los Estados socios. Como resultado de arduas negociaciones, esta iniciativa se tradujo en una serie de Decisiones de amplio espectro y de proyección ambiciosa, que fueron formalizadas en ocasión de la XVIII Reunión del CMC del 29 de junio de ese mismo año. Este amplio programa de “relanzamiento” del bloque apuntaba una vez más al fortalecimiento de la Unión Aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las exportaciones intrazona<sup>28</sup>. Fue en ese marco que el CMC aprobó la luego tan controvertida Decisión 36/00. Por ella, como respuesta al contexto crítico que por entonces se vivía en el bloque y en ratificación de la idea que “la constitución de un Mercado Común implica(ba), entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común”, se decidía: “Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”.<sup>29</sup>

En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza en aquellas condiciones resultaba totalmente utópico y voluntarista. De todos modos, pese a que persistía y hasta se profundizaba en aquel contexto de crisis el enfoque de Unión Aduanera, nuevamente se perfilaban los requerimientos de ajustes y consolidación en el plano institucional, en una señal indirecta de que lo que comenzaba a ponerse en discusión, bajo el contexto de la crisis emergente, era el propio modelo integracionista y sus principales contornos.

---

<sup>28</sup> Este programa de “Relanzamiento del MERCOSUR” tuvo en efecto una muy amplia proyección, abarcativa de todos los núcleos más controvertidos dentro del proceso de integración: “acceso a mercados”, “incorporación de la normativa MERCOSUR”, fortalecimiento de la “Secretaría Administrativa del MERCOSUR”, “perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia”, evaluación y ajuste de la “estructura de órganos dependientes del GMC y la CCM” (Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comités Técnicos, etc.), “Arancel Externo Común”, “Defensa Comercial y de la Competencia”, “Coordinación Macroeconómica”, “Incentivo a las inversiones, a la producción y a la exportación”, “Relacionamiento Externo”. Cfr. MERCOSUR/CMC/DEC 22 a 32/00.

<sup>29</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 32/00. La misma se titulaba “Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo.” En el “visto” inicial de la Decisión se hacía alusión expresa al “[Tratado de Asunción](#), el [Protocolo de Ouro Preto](#), la Decisión CMC N° [10/92](#) y la Resolución GMC Nro. [35/92](#)”. En los otros artículos de la Decisión se establecía: “Art. 2 - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR. Art. 3.- Los Estados Partes realizarán todos los esfuerzos, con el objetivo de concluir, hasta el 31 de diciembre de 2000, la renegociación tarifaria de las consolidaciones de cada Estado Parte en la OMC, en base al AEC. Art. 4.- Los Estados Partes propondrán reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con México con vistas a suscribir, a más tardar el 31 de diciembre de 2001, el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el MERCOSUR y la CAN y el MERCOSUR y México.”

Aquel año 2001, en el que precisamente el MERCOSUR cumplió diez años de su Tratado fundacional, resultó pródigo en acontecimientos por demás ilustrativos de la crítica situación en la que se encontraba por entonces el proceso integracionista. La estrategia de restringir prioritariamente la agenda del bloque a la culminación de las negociaciones en curso y a establecer mecanismos efectivos para garantizar el acceso al mercado ampliado rápidamente fue desbordada por la realidad. La asunción de Domingo Cavallo nuevamente como ministro de economía de Argentina, pero ahora con poderes ampliados, se asoció con todo un plan de emergencia denominado “Ley de competitividad”, que entre otras medidas incluyó la revisión del AEC del Mercosur. Esta medida, que en los hechos implicaba –entre otras cosas– la decisión unilateral de reducir los aranceles de importación para los bienes de capital, no podía sino generar un fuerte impacto en el MERCOSUR, con énfasis en los intereses de empresarios de los otros países socios, en especial de Brasil.

Mientras tanto, como resultaba esperable, las posturas ante los desafíos de la agenda externa del bloque también evidenciaron un fuerte distanciamiento de posiciones, con el presidente uruguayo Jorge Batlle bregando en forma militante a favor del ALCA y el gobierno brasileño reafirmando la necesidad de no acelerar los cronogramas acordados para la conclusión de las negociaciones, postura que finalmente prevaleció como decisión común del bloque.<sup>30</sup> A todo esto, se multiplicaron también las escaramuzas comerciales entre Argentina y Brasil, mientras que Paraguay y Uruguay comenzaron a reclamar –cada vez con mayor vigor– medidas compensatorias para minimizar los fuertes impactos en sus economías de la devaluación brasileña de 1999 y de la crisis financiera argentina en pleno desarrollo en el 2001. El escenario regional quedaba así dominado por la suspensión de las negociaciones, las medidas unilaterales, las declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos *ad hoc* como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías. El tenor del clima por entonces reinante lo sintetizó la Unión Industrial Argentina, la que pidió por entonces la “suspensión temporaria del MERCOSUR” como forma de “asegurar el futuro” de las empresas y de las economías nacionales de los Estados Parte, aquejadas por una crisis que parecía incontrolable.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> La postura del Presidente uruguayo, que mereció el beneplácito específico del Presidente norteamericano George W. Bush, fue rechazada de inmediato y en forma enfática por el resto de los Estados Parte del MERCOSUR., postura que también fue acompañada por el resto de los países latinoamericanos. A través de la *Declaración Ministerial de Buenos Aires*, los 34 Ministros de Comercio (o equivalentes) de las Américas ratificaron el cronograma inicial que disponía el inicio de la implementación (previo acuerdo) del proyecto “ALCA” para enero del 2006. La *III Cumbre de las Américas*, celebrada muy poco después en la ciudad de Quebec entre el 20 y el 22 de abril de 2001, ratificaría a nivel de los Presidentes la posición de la reunión ministerial de Buenos Aires.

<sup>31</sup> Pese a la profundidad de la crisis y a la creciente falta de brújula de algunos de los gobiernos, los órganos mercosurianos produjeron sin embargo en aquel fatídico 2001 algunas decisiones relevantes: la creación por parte del GMC de la “*Reunión Especializada de Cooperativas*” (MERCOSUR/GMC/RES. N° 35/01); la aprobación del “*Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*” (MERCOSUR/CMC/DEC. 02/01 – XX CMC – Asunción, 22/VI/01); la aprobación de *Listas de Compromisos Específicos* de los Estados partes del MERCOSUR como fruto de la conclusión de la “*Tercera Ronda de Negociación de Compromisos Específicos en materia de Servicios*” (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/01 – XXI CMC – Montevideo, 20/XII/01). Sin embargo, ya no existía

Aquel –por tantos motivos– crítico año de 2001 no pudo terminar de manera más dramática para el MERCOSUR: la XXI Cumbre del MERCOSUR a realizarse en Montevideo en diciembre debió suspenderse debido a la ausencia de los representantes argentinos por la escalada de la crisis institucional en aquel país. En medio de disposiciones de “corralito bancario”, incidentes violentos, saqueos y de una repulsa generalizada hacia su gobierno, el presidente argentino De la Rúa se vio forzado a renunciar. Por apenas una semana asumió la presidencia en forma provisional el entonces gobernador de la Provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa. En su discurso de asunción ante el Congreso, el nuevo Presidente anunció –en medio de una cerrada ovación de la enorme mayoría de los legisladores y del público presente– la suspensión de pagos de la deuda externa argentina. En una semana se vería obligado a renunciar.

## **9. La exigencia de flexibilización: algunos antecedentes de un viejo reclamo**

Un registro de esta primera década del Mercosur permite, en primer lugar, desechar la visión idílica de una etapa plenamente exitosa del bloque, sin mayores contratiempos, los que –de acuerdo a ese tipo de perspectivas y relatos– habrían surgido a partir de las posturas “politizadas” e “ideológicas” de los llamados “gobiernos progresistas” a partir del 2002/2003. Del mismo modo, como se ha anotado, una valoración académica con la perspectiva y las evidencias que ha arrojado el tiempo transcurrido, también desmiente en forma concluyente los relatos inversos, en relación con el surgimiento a partir de esa inflexión de un nuevo “Mercosur posthegemónico” o “postliberal” asociado con el giro producido en el período siguiente. Ambos momentos del bloque presentan acontecimientos y procesos mucho más complejos y azarosos, difíciles de caracterizar en forma homogénea y mucho menos modélica. Si bien las coyunturas cambiaron y los énfasis de políticas fueron claramente distintos, las causas profundas del rumbo que asumió el bloque en cada coyuntura tuvieron más que ver con las restricciones sistémicas del contexto internacional y con los intereses domésticos de los Estados Parte y de sus distintos actores, en especial de los socios más grandes y poderosos. La incidencia en esas trayectorias de los signos políticos e ideológicos de los gobiernos del bloque, aunque siempre presentes, resultó mucho menos gravitante en ese sentido.

En esa dirección, si en la indagatoria histórica sobre aquel “primer Mercosur” se quiere trascender la búsqueda lineal de cómo respaldar los relatos políticos del presente, en un sentido u otro, lo que surge como más consistente es la visión de un proceso más complejo y no apto para simplificaciones en su caracterización general. A esto debe sumarse el agregado, como ha podido advertirse en el registro realizado, de situaciones muy concretas en las que aparecen muchos de los reclamos y asuntos planteados como “rutilantes novedades” en la coyuntura más actual. A nuestro juicio, esto amerita aproximaciones y reconstrucciones menos contrapuestas, evaluaciones más sobrias, que sin dejar de lado el peso de

---

prácticamente espacio de credibilidad para los acuerdos y decisiones. La gran mayoría de las disposiciones no alcanzó siquiera a estar vigente, quedando como una simple expresión de deseos en medio de la tormenta.

las visiones políticas e ideológicas, inviten sobre todo al pragmatismo, esa cualidad fundamental que han tenido los grandes constructores de integración o de regionalismo a lo largo de la historia. Una de las cuestiones en la que todo esto se pone especialmente en evidencia tiene que ver con la demanda de la “flexibilización” en el funcionamiento del bloque y el debate a propósito del AEC, dos de los temas dominantes en la agenda más actual del Mercosur.<sup>32</sup>

En esa dirección analítica, cabe recordar un texto que el reconocido experto Félix Peña realizara en diciembre del 2006, a propósito de tres orientaciones que –con distintos énfasis– han estado presentes a lo largo de estos 30 años del Mercosur y también en su primera etapa. En un análisis respecto a la situación general del proceso de integración y de sus principales movimientos por entonces, luego de plantear sus dudas respecto al signo de lo que calificaba como “una especie de metamorfosis” y sobre las causas del fenómeno (“reflejos problemáticos de adaptación a circunstancias o (...) la resultante de una acumulación de iniciativas aisladas entre sí”), Peña destacaba tres grandes orientaciones del bloque visibles en su trayectoria: i) “hacia la ampliación”, ii) “hacia una mayor profundización del proceso de integración” y iii) “hacia la flexibilización de los compromisos e instrumentos vigentes del MERCOSUR”. (Peña 2006 y 2021)

En el primer punto, destacaba entonces la incorporación en curso como socio pleno de Venezuela y los pedidos en el mismo sentido de Bolivia y Ecuador. En relación con el tema de la profundización, resaltaba la puesta en funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) y de la negociación avanzada de un sistema de pagos bilaterales en moneda local entre Argentina y Brasil, que luego de su evaluación podría ser extendida al comercio con los otros socios. En lo atinente al factor de la flexibilización, que fue el que más desarrolló, Peña examinaba el reclamo (impulsado principalmente por Uruguay con el apoyo de Paraguay) de la habilitación a los socios menores para que pudieran celebrar acuerdos comerciales preferenciales y bilaterales con terceros, en virtud de las grandes dificultades de accesibilidad a la zona de libre comercio del bloque y a la fuerte inoperancia de este en el plano de la negociación comercial conjunta con terceros.

Cabe recordar que fue sobre este último punto que el gobierno uruguayo lideró por entonces, como en otras coyunturas, la ola de reclamos, llegando a impulsar de manera imprevista en 2006 la posibilidad de la firma de un TLC con EE.UU. Esta propuesta, finalmente desechada por el entonces presidente uruguayo Tabaré Vázquez en setiembre de 2006, fue rechazada formalmente por la mayoría de los sectores integrantes del oficialista Frente Amplio y por la central de trabajadores uruguayos (PIT-CNT), pero recibió un respaldo casi total del frente empresarial, de todos los partidos de la oposición, de la mayoría de los

---

<sup>32</sup> El 26 de marzo de 2021, en la Cumbre Presidencial por el 30º aniversario del Mercosur, el Presidente uruguayo Luis Lacalle Pou insistió sobre la necesidad de una “flexibilización” del funcionamiento del bloque. “Vamos a proponer formalmente que se discuta el tema de la flexibilización, necesitamos que el Mercosur tome una decisión al respecto. Después de 30 años, cuando el mundo se mueve muy rápido, hay que actuar. Uruguay necesita avanzar”. Esta propuesta se formalizó oficialmente en la reunión del CMC del 26 de abril de 2021. Hasta el momento, el gobierno de Brasil se ha manifestado afín con esta propuesta, mientras que los gobiernos de Paraguay y en particular de Argentina se han manifestado contrarios a la misma.

medios de comunicación y de un sector relevante del propio Frente Amplio. En un campo de opinión sin duda abonado por las consecuencias muy negativas para Uruguay del bloqueo de puentes protagonizado por los “ambientalistas” de Gualgaychú y consentido por el gobierno argentino, este tipo de proyectos asociados con la demanda de la “flexibilización” no desapareció como hipótesis y como reivindicación dentro del MERCOSUR, aunque poco a poco fue perdiendo posibilidades reales de concreción, por razones tanto internas como externas.<sup>33</sup>

Aquello que aparecía 15 años después del Tratado de Asunción como principal reclamo de Uruguay, liderado entonces por un gobierno progresista, se ha repetido en numerosas circunstancias. Desde aquella primera etapa del bloque y en continuidad con lo que siguió después, el reclamo por una mayor flexibilización dentro del bloque para que cada Estado Parte pudiera negociar en forma unilateral con terceros se convirtió en una posición frecuente en el MERCOSUR, en particular desde Paraguay y Uruguay pero, como se ha podido advertir, no exclusivamente de parte de los dos países más pequeños del bloque. Casi siempre para fundamentar a favor de esta posición, el principal argumento al que se ha apeló fue el señalamiento de las grandes dificultades del bloque para negociar en conjunto ante terceros o para concertar intereses y posturas en foros multilaterales. El 17 de diciembre de 2006, en ocasión de la XXXI Cumbre del MERCOSUR celebrada en Brasilia, el entonces ministro de economía uruguayo, Danilo Astori, defendió enérgicamente esta posición, focalizando sus baterías en la crítica a la situación general del MERCOSUR y los perjuicios sufridos por Uruguay a consecuencia de ella: “Llegamos (al gobierno) –decía por entonces Astori– con un MERCOSUR en pésimo estado, esa es la verdad. Y nos vamos por lo menos con una reunión muy dura, muy severa, muy rigurosa, que espero que haya generado al menos una conciencia de que el Uruguay está planteando esto con mucha firmeza y con mucha seriedad. (...) Así no podemos seguir. (...) Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias. Esa es la mejor síntesis que yo podría hacer de esto. Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta.” (Astori 2006)

Más allá de que el tema de la “flexibilización” generó divergencias en el seno del oficialismo frenteamplista a lo largo de sus 15 años de gobierno (2005-2020),<sup>34</sup> la postura explicitada por Astori en 2006 comenzó poco a poco a ganar adeptos también en la coalición de izquierdas, frente a la usencia de resultados, el vacío retórico y el incumplimiento predominante en el funcionamiento del bloque. A modo ilustrativo y para marcar las posiciones de dos figuras distantes dentro del Frente Amplio, puede recordarse el balance que el entonces presidente uruguayo José Mujica hacía en 2014, momento en el cual los “progresismos” todavía gobernaban en Argentina y Brasil. Mujica sostenía entonces que el Mercosur debía “ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos

---

<sup>33</sup> El fin del *fast track* y la victoria demócrata en las elecciones legislativas de 2006 prácticamente enterraron la posibilidad de que EEUU reanudara sus iniciativas de acuerdos de este tipo hacia países sudamericanos.

<sup>34</sup> Las mismas resultaron nítidas en el año 2006 ante la propuesta de firmar un Tratado de Libre Comercio bilateral con los EEUU, aunque en el 2019, el Frente Amplio a través de su orgánica aprobó de manera contundente la firma de un TLC con Chile.

ser, creo que esto merece una discusión. (...) El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. (...) Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino" (Mujica, 2014). Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador, en marzo de 2016, Mujica continuaba insistiendo en que, si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, "ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo" (Mujica 2016).

En síntesis, la "brecha de implementación" y "el hiato entre el diseño original y la práctica histórica" han sido una constante histórica. Más allá de modalidades y estilos, las actuales posturas del presidente uruguayo Luis Lacalle Pou y de su canciller Francisco Bustillo, representativas de un gobierno mucho más parecido a los del "primer Mercosur" que a los tres que se sucedieron durante la llamada "era progresista" (2005-2020) en Uruguay, no resultan novedosas, tanto con relación a la posición de los gobiernos uruguayos de las últimas décadas como respecto a las posiciones asumidas en forma unilateral por los otros socios, como vimos, ya presentes –aunque con contradicciones y altibajos marcados por lo general mucho más por la coyuntura que por la política o por la ideología– durante el "primer Mercosur". Tal vez estos recuerdos resulten útiles para pensar y actuar de manera coherente en la coyuntura actual. En la misma dirección, tampoco hay que olvidar que, a pesar de todos los pesares, ningún socio del Mercosur ha optado por el camino del abandono del bloque.

## 10. Bibliografía

- Bouzas, Roberto (2001), "El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), vol. 41, nº 162 (2001), pp. 179-200.
- Bouzas, Roberto - Soltz, Hernán (2002), "*Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*". Hamburg, Institut Für Iberoamerika – Kunde.
- Bouzas, Roberto (2011), "*Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*", en Gerardo Caetano (coord.), "*Mercosur 20 años*". Montevideo, CEFIR-GIZ-FESUR.
- Benzi, Daniele y Narea, Marco (2018), "El regionalismo latinoamericano, más allá de los "pos". El fin del ciclo y los fantasmas globales", en *Nueva Sociedad*. nº 275, Buenos Aires, pp. 106 y 119.
- Briceño Ruiz, José (2016), "Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina", en Martha Ardila (ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001)

- Caetano, Gerardo (2018), Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre la “década social” y el “ciclo progresista” en América Latina *Revista Estudios Interdisciplinarios en América Latina y el Caribe (EIAL)*. vol. 29, nº 1. The Sverdlin Institute for Latin American History and Culture. Tel Aviv University, pp. 60 a 92.
- Caetano, Gerardo – José Sanahuja, José Antonio (coord.) (2019), “Deconstruyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, Montevideo, Universidad de la República.
- Caetano, Gerardo (2019), *Historia mínima de Uruguay*. Montevideo, El Colegio de México, pp. 23 a 37.
- Caetano, Gerardo – Pose, Nicolás (2020), “Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones”, en *Relaciones Internacionales*. v. 29, nº 59. Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2020, pp. 28 a 51.
- Caetano, Gerardo- Hernández Nilson, Diego (2021), “Treinta años de Mercosur: canon regionalista”, en *Cuadernos Americanos*, México, UNAM. (en prensa)
- Lander, Edgardo, “¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares, en *OSAL*, año 5, nº 15, 9-12/2004.
- Magariños, Gustavo (2005), “Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000”. *Tomos I, II y III*. Montevideo, BID-ALADI.
- Mujica, José (2014), Declaraciones en “*El Observador*” digital. Montevideo, (con información de AFP), 11/1/2014.
- Mujica, José (2016), Clase inaugural del curso internacional *América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad*, coorganizado por CLACSO, la UMET y FLACSO Brasil. Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.
- Malamud, Andrés (2016), “El malentendido latinoamericano”, en *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), nº 266, pp. 32-44, pp. 33-34.
- Natanson, José (2017), “La integración es un elefante blanco”, *Le Monde Diplomatique* (París), nº 212.
- Nolte, Detlef (2019), “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo, Universidad de la República), vol. 28, nº 1, pp. 131-156, p. 141.
- Opertti, Didier et allí (1996), “*El Mercosur después de Ouro Preto*”. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, Serie Congresos y Conferencias Nº 11.
- Peña, Félix (2006), “*Tras su reunión en Brasilia, el MERCOSUR parece moverse en tres direcciones. ¿Permitirán generar ganancias de identidad, eficacia y credibilidad?*”. Newsletter, diciembre 2006.
- Peña, Félix (2021), *¿Una propuesta aun inconclusa? La iniciativa para flexibilizar el Mercosur.*

“La Nación. Suplemento de Comercio Exterior”. Buenos Aires, Argentina, 13/5/2021.

Sanahuja, José Antonio (2008), “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo posliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, CRIES, pp. 11 a 54

Sanahuja, José Antonio (2013), “Regionalismo “post-liberal” y multilateralismo en Sudamérica”, pp.19 a 72 en Serbin, Martínez y Romanzini Júnior (compiladores), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. 2012*. Buenos Aires, CRIES.

Serbin, Martínez y Romanzini Júnior (compiladores) (2013), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. 2012*. Buenos Aires, CRIES. José Antonio Sanahuja, “Regionalismo “post-liberal” y multilateralismo en Sudamérica”, pp.19 a 72.