



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

LAS FALLAS ESTRUCTURALES DE NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN EL
MERCOSUR QUE IMPIDEN SU ÉXITO COMO PROCESO DE INTEGRACIÓN
SUDAMERICANO ENTRE 2000-2009

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE LICENCIADO/A EN RELACIONES INTERNACIONALES

AXXELL ANDREW SÁNCHEZ SOLANO

DIRECTORA; GILDA GUERRERO

MAYO, 2023

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A mi familia,

Mi madre Ximena y mi hermano Stéfano, por el enorme amor y apoyo que me ha brindado durante toda mi vida para seguir adelante en los momentos más difíciles.

A mi directora, Gilda Guerrero

Por su compromiso y paciencia hacia mi persona en este proceso, sus enseñanzas han sido fundamentales desde el primer semestre y a lo largo de toda mi carrera universitaria.

A mis compañeros,

Especialmente a Cristina V., Andrés N., Michelle E. y Nicolás E., por estar conmigo durante todo este tiempo y compartir una etapa muy importante de mi vida.

Mis más sinceros agradecimientos para todas las personas que se involucraron de alguna manera en la construcción y desarrollo de este trabajo.

Esto no sería posible sin ustedes.

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS	II
ÍNDICE DE TABLAS	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	V
RESUMEN	VI
INTRODUCCIÓN	VII
Capítulo 1: El panorama del Mercosur entre 2000-2009	10
1.1 La estructura institucional del Mercosur.....	11
1.2 Cambios en la estructura del Mercosur por periodos presidenciales	16
1.3 Camino al que apuntó el Mercosur	20
Capítulo 2: La negociación política en el Mercosur	25
2.1 La influencia de la postura política de los miembros del Mercosur	26
2.2 Surgimiento del regionalismo poshegemónico	32
2.3 Causas que provocaron fallas en la negociación política en el Mercosur.....	35
Capítulo 3: Progreso y fallas estructurales del Mercosur	40
3.1. Desarticulación ideológica en el Mercosur	40
3.2. ¿Fracaso del Mercosur?: Unasur como nueva alternativa	50
3.3. Propuesta de estrategia para fortalecer el Mercosur	56
CONCLUSIONES	63
RECOMENDACIONES	66
BIBLIOGRAFÍA	67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: <i>Número de Decisiones tomadas por el Consejo del Mercado Común entre 1991-2009</i>	14
Tabla 2: <i>Frecuencia de Palabras en el Tratado de Asunción (1991)</i>	43
Tabla 3: <i>Frecuencia de Palabras en el Consenso de Buenos Aires (2003)</i>	44
Tabla 4: <i>Frecuencia de Palabras en Bigramas en el Consenso de Buenos Aires (2003)</i> ...	44
Tabla 5: <i>Frecuencia de Palabras en el Protocolo de Ouro Preto (1994)</i>	45
Tabla 6: <i>Resumen de la Posición que transmite cada Documento</i>	46
Tabla 7: <i>Modos de Negociación en el Mercosur</i>	49
Tabla 8: <i>Comparación entre Mercosur y Unasur</i>	55

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: <i>Tasa de Pobreza de Brasil entre 2000-2011</i>	30
Figura 2: <i>Índice Gini de Desigualdad de Brasil entre 2000-2011</i>	30

RESUMEN

Las fallas estructurales de la negociación política en el Mercosur se relacionan directamente con la estructura institucional de la organización, caracterizada por un “interpresidencialismo” que se intensificó desde el año 2000 y dio paso al desarrollo del regionalismo poshegemónico en Sudamérica. Una corriente ideológica que impregnó la región llevó al bloque por un camino muy diferenciado del que lo fundó en 1991, modificando también los intereses presentes en las negociaciones políticas que -a pesar de ser útiles política y socialmente- provocaron fallas en los procesos de institucionalización. La convergencia ideológica como pegamento para promover avances en el bloque terminó por obstaculizar el proceso de integración regional como había sido concebido en un inicio, sin establecer un mercado común y generando un extenuante desgaste en la organización. Así es necesario plantear un escenario que sea capaz de discutir los puntos clave que el Mercosur necesita para fortalecerse y concretar sus objetivos o, por lo menos, conseguir un avance objetivo sobre los mismos.

ABSTRACT

The structural failures of political negotiation in Mercosur are directly related to the institutional structure of the organization, characterized by an "inter-presidentialism" that intensified since the year 2000 and gave way to the development of post-hegemonic regionalism in South America. An ideological current that permeated the region led the bloc down a very different path from the one that founded it in 1991, also modifying the interests present in political negotiations that -despite being politically and socially useful- caused failures in the institutionalization processes.

The ideological convergence as glue to promote advances in the bloc ended up hindering the regional integration process as it had been initially conceived, without establishing a common market and generating exhausting wear and tear on the organization. Thus, it is necessary to propose a scenario that can discuss the key points that Mercosur needs to strengthen itself and achieve its objectives or, at least, achieve objective progress on them.

INTRODUCCIÓN

El Mercosur es uno de los procesos de integración con más actividad en América del sur desde su creación en 1991. Ha conseguido numerosos éxitos, así como fracasos en la persecución de sus objetivos y metas, esto debido a evidentes fallas en la negociación política producidas -en mayor medida- por un excesivo presidencialismo que tuvo efectos directos sobre la ineficiente estructura organizacional del proceso, y al mismo tiempo provocó discontinuidades a la hora de mantener una visión y línea de trabajo. Esto ha imposibilitado la consolidación de un mercado común, siendo un problema que se vincula con la diplomacia presidencial¹ y al solapamiento que caracteriza al regionalismo latinoamericano (Malamud, 2018)

Las dificultades que el Mercosur enfrentó fueron solventadas de una u otra manera, pero siempre de forma parcial. Por ejemplo, la resolución de controversias se daba mediante “mecanismos ad hoc como salida de emergencia ante la crisis” (Caetano, 2011, p. 41), si bien esto lograba apaciguar tensiones o superar un episodio de crisis entre los gobernantes de los Estados parte, no contribuía al desarrollo ni al fortalecimiento institucional dentro del Mercosur. De este modo, también era difícil para los miembros trabajar en la armonización de políticas que permitieran “acelerar sus procesos de desarrollo económico” (Tratado de Asunción, 1991, p. 1), lo que hizo que la gran heterogeneidad entre sus economías sea un impedimento más para sincronizarse. Sin embargo, a inicios del siglo XXI las dinámicas, valores y fuerzas del Mercosur se vieron renovadas. “El Mercosur se transformó en un símbolo de la resistencia al neoliberalismo y al Consenso de Washington” (Malamud, 2013, p.278), esto le otorgó al proceso un carácter más político -y en ciertos casos ideológicos- que abrió la posibilidad para profundizar y estabilizar las relaciones políticas (Gazel y Paiva, 2003); siendo los presidentes Lula, Kirchner y Chávez quienes desarrollaron esta postura con mayor fervor.

La hipótesis que se propone es la siguiente: Una ineficiente negociación política (2000-2009) acompañada de una superposición de intereses particulares, resultó en la incapacidad del Mercosur para concretar negociaciones comerciales que contribuyesen a establecer un mercado común regional. Así, este trabajo pretende determinar aquellas fallas estructurales

¹ “recurso tradicional para negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos” (Malamud, 2010, p. 115).

dentro de la negociación política que obstaculizaron la integración regional del Mercosur entre 2000 y 2009, ya que existieron fenómenos -económicos, políticos y sociales- generadores de comportamientos que afectaron y comprometieron fuertemente a la confianza y credibilidad alrededor de los acuerdos y valores plasmados en el bloque (Caetano, 2011). De este modo, los objetivos de este trabajo son: describir el desarrollo y cambios del proceso de integración, analizar sus procesos de negociación política en base a la teoría del regionalismo poshegemónico² y, enmarcar su progreso y fallas estructurales bajo la misma teoría; con el fin de probar que una incorrecta e ineficiente negociación política, sumada a la superposición de intereses entre los Estados miembros imposibilitó la consolidación de un mercado común regional.

En el primer capítulo se explora el contexto del Mercosur. Primero, se hace énfasis sobre el desarrollo de la estructura institucional con el comienzo del siglo XXI. Además, se destacan aquellos problemas y carencias que eran visibles a la hora de presentarse una crisis, controversia o cualquier otro obstáculo que desafíe el avance de la integración. Después, se exponen los cambios en dicha estructura a causa de las transiciones presidenciales desde el 2000 y se indica la relación de los distintos presidentes que ejercían el cargo durante ese periodo con los acontecimientos clave que sucedieron en el Mercosur. En un tercer apartado, se habla sobre las aspiraciones y expectativas que se planteó el Mercosur; aquí se tratan los discursos, voluntades y acciones vertidas por parte de los Estados miembros para cumplir con el o los proyectos por los que apostaron.

La segunda parte del trabajo hace un acercamiento teórico enfocado a explicar la negociación política en el Mercosur desde la teoría del regionalismo poshegemónico. Empieza por explicar cómo la postura política de los gobernantes del Mercosur influye sobre la trayectoria que marca el proceso. Seguidamente, es el origen y surgimiento del regionalismo poshegemónico en América del Sur el foco de atención, así describe el contexto y la coyuntura en que se posiciona como una alternativa para el Mercosur; explicando el sentido de esta corriente para el tipo integración que se pretendía conseguir,

² Según Pfa Riggirozzi (2021) el regionalismo poshegemónico describe el escenario que caracterizó el regionalismo latinoamericano desde los 2000. Coloca a la región como un espacio político donde la gobernanza transfronteriza se basa en un nuevo consenso para la cooperación y diplomacia, permitiendo la reorganización de la región y la aparición de esfuerzos para la cooperación.

así como el impacto que tuvo en diferentes instancias -por ejemplo, en lo económico e inclusive en lo institucional-. Adicionalmente, se analizan las causas que ocasionaron las fallas en la negociación política del Mercosur relacionándolas en el marco del regionalismo poshegemónico.

El último capítulo se ocupa de los progresos y fallas que tuvo la negociación política en el Mercosur en el periodo de tiempo descrito con anterioridad. Por un lado, se enmarcan aquellos episodios en los que el proceso tuvo una armonía político-ideológica en su desarrollo y al mismo tiempo aquellos en los que hubo una desarticulación -o riesgo de- la misma. Por el otro, se cuestiona si el Mercosur fracasó en su misión por integrar la región y establecer un mercado común, dando paso a que se hable sobre la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y lo que esta significó para el principal proceso de integración que se estudia en el trabajo. Finalmente, una propuesta de estrategia es planteada, con el objetivo de fortalecer los puntos y aspectos en los que el Mercosur flaquea; asimismo, se discuten avances significativamente esenciales para el Mercosur en años posteriores al periodo del que se encarga este trabajo.

Capítulo 1: El panorama del Mercosur entre 2000-2009

Desde su creación, el Mercosur estableció metas y objetivos que requerían de una estructura institucional efectiva -plasmada en instituciones regionales- para alcanzarlos, siendo los procesos de toma de decisiones y la resolución de controversias las principales acciones a tomar en cuenta (Malamud, 2003). Así, en el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto se estableció que el Consejo Mercado Común (CMC) se encargaría de la toma de decisiones, delegándole la facultad de iniciativa al Grupo Mercado Común (GMC) (Granja, 2017), mientras que el Protocolo de Brasilia serviría como mecanismo de resolución de controversias. Sin embargo, este último tendría un carácter *ad hoc* ya que la falta de institucionalidad al momento no le permitió ser integral ni permanente (Malamud, 2010). Evidentemente, la estructura institucional no estaba muy diversificada ni mucho menos desarrollada para cumplir con el ambicioso proyecto de aquel entonces.

Mercosur apareció durante el auge del neofuncionalismo (Haas, 1970) en los procesos de integración, es decir, un contexto donde el enfoque primario estaba sobre lo económico-comercial y la expansión del comercio a través de la apertura y desarrollo de mercados internacionales; al mismo tiempo, se ubicaba el apogeo del Nuevo Regionalismo (Fawcett y Hurrell, 1995) que se caracterizaba por lo mismo. Posteriormente, el rechazo generalizado hacia el Consenso de Washington comenzó la transición hacia un nuevo tipo de regionalismo, mismo que se trata en el segundo capítulo con mayor detalle.

Ahora bien, es fundamental comprender que la interdependencia entre los Estados involucrados suele ser un factor determinante para la integración. Los miembros del Mercosur no cumplían con esta precondition (Malamud, 2003). Cada país miembro percibía de forma distinta al proceso, Brasil lo vio como un medio para manejar las relaciones, conflictos o intereses con Argentina, misma que vio en el Mercosur una oportunidad para ganar protagonismo internacional. No obstante, para Uruguay se convirtió en una carga que de algún modo fue amortiguada por cuestiones ideológicas; Paraguay no tuvo más opción que atarse al bloque debido a su condición como país mediterráneo. Posteriormente, Venezuela hallaría en el Mercosur un resguardo ante el colapso (Malamud, 2013). Sumado a esto, los países se mostraban reacios a restringir parte de su soberanía nacional para llegar a acuerdos institucionales más profundos (Malamud, 2003) dificultando aún más el pleno desarrollo de su estructura institucional.

El cambio de siglo estuvo caracterizado por una etapa de crisis para la mayoría de miembros del Mercosur. Por un lado, Brasil devaluó el real en enero de 1999 para sobrellevar los efectos de una continua inflación y problemas con las tasas de cambio; por el otro, Argentina afrontó, a finales del 2001, una fuerte crisis con repercusiones sociales, políticas y económicas. Uruguay sintió los efectos de la crisis debido a que en Argentina se aplicó “el corralito”³, provocando una corrida bancaria (de argentinos y uruguayos) que quebró a múltiples bancos en el país y se adoptó un sistema de tipo de cambio libre que devaluó la moneda fuertemente.

Esto dejó a los países con unas economías frágiles y muy debilitadas, causando la implementación de medidas que afectaron directamente el proceso de integración. Por ejemplo, Brasil incrementó la competitividad de sus exportaciones y redujo los beneficios en los precios que ofrecía a sus socios en el Mercosur; Argentina, impuso restricciones a las importaciones de Brasil (violando los acuerdos regionales); y en general se creó una percepción de “amenaza” para todos los mercados domésticos. Definitivamente, este cambio de siglo disminuyó considerablemente la apertura económica e interdependencia regional dentro del Mercosur (Malamud, 2003), significando un enorme desafío a la supervivencia del proceso y otorgándole un contexto que motivaría la persecución de nuevas maneras para desarrollarse y aplacar los efectos de las crisis a partir de su estructura institucional.

Después de resumir el panorama con el que el Mercosur terminaba el siglo XX - estático en cuanto a su institucionalidad- e iniciaba uno nuevo -desafiante y oportuno para un cambio- se revisará la estructura institucional del Mercosur y sus características desde el año 2000.

1.1 La estructura institucional del Mercosur

La institucionalidad del bloque ha sido orientada mediante el “poder” en lugar de la “norma”. El alto grado de presidencialismo que tiene, se ve reflejado en que los jefes ejecutivos de los Estados parte son capaces de llegar a acuerdos o incluso tomar decisiones sin la necesidad de consultarlo o tener la aprobación de parlamentos o gabinetes (Malamud, 2018). Esta peculiaridad provocó que la creación de instituciones no esté destinada a

³Medida aplicada por Domingo Cavallo (Ministro de Economía) que restringió los movimientos bancarios - transferencias y extracciones- (Smink, 2021).

“derramar” (Haas, 1970) funciones, causando un estancamiento que limitó en gran medida las capacidades reales del Mercosur en cuanto a su gestión interna y, en consecuencia, hacia el exterior.

En el año 2000, empezó la reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Mercado Común (CMC) y del Grupo Mercado Común (GMC)⁴ con el fin de mejorar el proceso de integración en base a lo estipulado en el Tratado de Asunción. A partir de este punto, la estructura institucional del Mercosur se desplegó ampliamente a lo largo de los años; además, los objetivos y motivaciones que permitieron concretar la creación de nuevas instancias estaban claramente diferenciadas de las presentes en la década de los 90. El discurso que sostenía un proyecto sumamente centrado en lo económico se desvanecía lentamente y, era claro que un interés político -y posteriormente ideológico- estaba cobrando fuerza (Malamud, 2013). Para comprender esta transición es menester caracterizar la institucionalidad del nuevo siglo.

Malamud (2013) señaló en su propio artículo de 2005 que “el Mercosur encarna un tipo extremo de intergubernamentalismo que ha sido denominado “interpresidencialismo”” (p.279). El concepto abarca una mezcla entre la democracia presidencial y la diplomacia presidencial, utilizando la negociación entre mandatarios para conseguir acuerdos, tomar decisiones o solventar controversias (Malamud, 2013). La intervención directa de los presidentes dentro de las instituciones anula la capacidad de iniciativa de las mismas, dándole gran importancia al nivel de compenetración entre los líderes; adicionalmente, esto actúa a favor de que se produzcan retrocesos ocasionales sobre la estructura sin medir las consecuencias de lo que esto significa ya que no se conocen los costos que sus efectos pueden tener (Schvarzer, 2001). Asimismo, se mantiene bastante del pragmatismo y la flexibilidad institucional que fortalecen la legitimidad de los altos mandos (Sica y Malamud, 2021; Malamud, 2013).

La intergubernamentalidad transversalizada en el Mercosur suele concebirse como el mayor impedimento para alcanzar sus objetivos (Granja, 2017). Gran parte de esta apreciación se debe a que la oportunidad de formar instituciones con carácter supranacional está bloqueada, especialmente porque los intereses de los integrantes del Mercosur no convergen hasta el punto de ceder parte de su autonomía para construir algo más grande

⁴ Véase en MERCOSUR/CMC/DEC. N°59/00.

que el mantenimiento de esta misma. Es muy común observar que el bloque resuelva sus conflictos a través de comisiones representativas -a menudo, entre presidentes-, paradójicamente esto sucede por la inexistencia de mecanismos institucionales eficientes para proporcionar una salida, menos aun cuando se trataba de cuestiones menores (Schvarzer, 2001), posicionando al intergubernamentalismo como el mecanismo por excelencia. En adición, la participación del sector privado era muy escasa, por lo que irremediamente, los intereses existentes se canalizaban mediante *lobbies* con negociadores nacionales y no haciendo uso de las instituciones destinadas a esta tarea (Malamud, 2010).

Otra característica esencial de su estructura institucional es la dimensión que funciona como foco para su desarrollo, es decir, una dimensión política que supera lo comercial (Gazel y Paiva, 2003). El Mercosur intentó poner a prueba una fórmula de integración extremadamente poco convencional donde las identidades (marcadas por una sintonía política e incluso ideológica) estaban por encima de los intereses (Malamud, 2013) y suponía una primacía coyuntural plasmada en ideas y políticas (Vázquez, 2017, como se citó en Granja, 2017). La relativa facilidad con la que se adoptó este nuevo enfoque reside en que los intereses nacionales comenzaron a apoyarse en el proceso integrativo, consiguiendo que sean percibidos como pro-Mercosur. Sin embargo, continuaban siendo más valorados y protegidos que los beneficios que los avances en la integración podían ofrecer (Schvarzer, 2001).

El nuevo enfoque que se menciona es claro cuando se echa un vistazo a las decisiones del CMC en el periodo de 1991-1999 comparado al del 2000-2009, la cantidad de decisiones es sumamente mayor en el segundo caso, tal como se expone en la tabla 1 - evidenciando la mayor actividad del bloque en cuanto a lo institucional-; además, el número de decisiones que dan lugar a nuevas instancias o transforman las ya existentes es también muy superior. La decisión 16/02 del CMC, por ejemplo, hizo de la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM) una Secretaría Técnica para otorgarle una mayor capacidad en lo técnico y mayor operatividad para satisfacer sus competencias (Mercado Común del Sur, s.f.). Después, el establecimiento del reglamento interno para el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)⁵y, en el mismo año (2003) la aprobación del

⁵ Véase en MERCOSUR/CMC/DEC N°23/03.

Protocolo de Olivos⁶ como un mecanismo de resolución de controversias -que esperaba disminuir los niveles de interpresidencialismo-. El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), igualmente, constituye un punto clave dentro de este periodo ya que no solo se enfocaba en la estructura institucional, sino que le competiría llevar a cabo proyectos que profundicen la integración (desarrollando la infraestructura⁷, por ejemplo).

Tabla 1

Número de Decisiones tomadas por el Consejo del Mercado Común entre 1991-2009

Año	N° Decisiones	
1991	16	
1992	11	
1993	13	
1994	29	
1995	9	
1996	18	
1997	26	
1998	26	
1999	27	172
2000	70	
2001	16	
2002	32	
2003	41	
2004	55	
2005	40	
2006	38	
2007	62	
2008	59	
2009	33	446

Nota. Esta tabla compara la cantidad de decisiones que emitió en CMC en distintos lapsos de tiempo. Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la normativa del Mercosur.

Así mismo, para el año 2005 la decisión 23/05 del CMC constituyó el Parlamento del Mercosur (Parlasur) que reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) vigente desde 1994, poniendo a su resguardo tareas como la promoción de una conciencia colectiva y de la democracia, la representación de los pueblos del Mercosur, entre otras que

⁶ Véase en MERCOSUR/CMC/DEC N°37/03.

⁷ Véase en MERCOSUR/CMC/DEC N°08/08 y MERCOSUR/CMC/DEC N°09/08.

contribuyen directamente al fortalecimiento de la integración -no solo en el bloque, sino en toda América Latina-.

Con esta última mención, se ve como una gruesa línea cargada de una nueva visión se estaba trazando; sin embargo, ninguno de estos organismos fue dotado de capacidad de decisión, por lo que, aunque la ruta que la estructura institucional tomó era distinta, el destino parecía el mismo. A pesar de que los niveles de convergencia institucional ya no eran mínimos, sí se mantuvo mucha flexibilidad entre lo nacional y lo regional (Malamud, 2003). Es posible afirmar que la negociación descentralizada funcionaba como el mecanismo básico dentro del Mercosur (Malamud, 2003), y con el paso del tiempo fue adaptándose a los cambios que el bloque experimentó en relación a la dimensión política. Cabe mencionar que, el enfoque comercial aún era persistente y durante el periodo de crisis se profundizó. No obstante, fue cada vez más urgente la necesidad de ajustes e innovaciones institucionales en todo ámbito (Caetano, 2011).

El hecho de que surjan cada vez más organismos institucionales no respondía a un solo estímulo, el primero era la verdadera necesidad de cubrir nuevas áreas dentro del proceso acorde a las aspiraciones que el bloque estableció en el nuevo siglo⁸ y el segundo eran las negativas a fortalecer los ya existentes al ceder competencias o soberanía (Malamud, 2010). Por lo menos, la creciente institucionalidad del Mercosur significaba estar un paso más cerca de la integración, cumpliendo con un factor clave para el establecimiento exitoso de un mercado común -o al menos una unión aduanera- tal y como es la consolidación de instituciones regionales (Malamud, 2003) (entre ellas las mencionadas con anterioridad). Sorprendentemente, esta estructura institucional (intergubernamentalista) ha resultado muy efectiva para lidiar con las crisis y momentos de incertidumbre en el bloque, en gran parte porque las “intervenciones presidenciales estaban respaldadas por capacidades institucionales como el poder de veto y de decreto y porque los presidentes no rendían cuentas ante la rama legislativa” (Malamud, 2010, p.128).

Las negociaciones políticas de alto nivel dan a entender que el compromiso con la integración regional está presente para los presidentes de los Estados miembros (Malamud, 2010), más aún cuando Brasil y Argentina explicitaron su preocupación por revivir el

⁸ El “Programa de Trabajo 2004-2006” quería desarrollar el proceso en distintos ámbitos: Mercosur económico-comercial; Mercosur social-ciudadano; Mercosur institucional y; hasta una Nueva Agenda de Integración. MERCOSUR/CMC/DEC N°26/03.

proyecto integracionista al trabajar bilateralmente de manera pragmática -alcanzando un acercamiento ideológico potente- por medio de documentos (Caetano, 2011), como el Consenso de Buenos Aires (2003). Los presidentes adquirieron gran legitimidad popular debido a que el público los caracterizó como solventadores de problemas con mucha determinación en su labor (Malamud, 2010), porque a pesar de que los grandes avances en la integración se daban solo cuando todos los gobiernos expresaban la voluntad política necesaria para ello, las negociaciones políticas “interpresidenciales” fueron responsables de superar la parálisis institucional (Granja, 2017).

Lamentablemente, la existencia de una agenda no implica que la institucionalidad vigente ofrezca instrumentos capaces de ponerla en marcha, por lo que, nuevamente, la voluntad política vuelve a jugar un rol fundamental (Caetano, 2006). Algunos académicos consideran que a finales de este periodo la institucionalidad sufrió de inflación, ya que aproximadamente la mitad de los órganos que componen su estructura se relacionan con lo político y social (Sica y Malamud, 2021). Se habla de inflación no solo porque el número de instituciones incrementó en gran medida, sino también porque bastantes eran inefectivas; el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) creado en 2004 a partir del Protocolo de Olivos con carácter jurisdiccional, no cumplió con un rol determinante para la resolución de controversias porque el fenómeno de negociación entre ejecutivos ya descrito lo opacaba. De igual manera, el Parlasur estaba limitado a competencias como observar el cumplimiento de la norma; preservar la democracia; hacer recomendaciones para el proceso de integración; proponer proyectos de norma y; trabajar en su reglamento interno, entre las que más destacan (Consejo Mercado Común, 2005, Decisión 23/05, Artículo 4).

En el siguiente apartado, se explica de mejor manera como hubo periodos en los que un incremento de la voluntad política surtió efectos que impulsaron y renovaron el proceso, habiendo notables cambios con la entrada y salida de presidentes en los Estados miembros del Mercosur.

1.2 Cambios en la estructura del Mercosur por periodos presidenciales

Desde 1991, en el Mercosur hubo una convergencia ideológica entre los gobiernos fundadores. El neoliberalismo -en distintos grados- dominó durante la última década del siglo XX; mientras que, desde los inicios del siglo XXI, los movimientos izquierdistas ocuparon su lugar en los 4 Estados miembros. El fortalecimiento de las relaciones

diplomáticas e incluso del bilateralismo entre miembro (en su mayoría por parte de los socios más grandes) fue una consecuencia directa del cambio ideológico de los nuevos gobiernos que componían el Mercosur (Granja, 2013). Se puede atribuir diferentes grados de convergencia dependiendo de que periodos presidenciales se revisen, algunos contribuyeron al desarrollo del foco comercial en cierto momento y otros se concentraron por completo en lo político e identitario, por lo que en el Mercosur se vertió una multiplicidad de aportes que, en mayor o menor medida, le permitieron avanzar.

Los periodos presidenciales no trajeron únicamente cambios palpables sobre la estructura, también vinieron acompañados de cambios mucho más profundos relacionados directamente con la forma en que el proyecto se llevaría a cabo; como cualquier proceso, el Mercosur tuvo sus irregularidades, pero jamás perdió continuidad. Eran constantes los roces entre presidentes, aún entre aquellos que compartían una misma visión política y sobre el rumbo que el proyecto debía tomar; por ejemplo, el presidente de Argentina Néstor Kirchner y el presidente de Brasil Lula da Silva promulgaron un discurso que posicionaba al Mercosur como la oportunidad para reactivar la integración regional y desarrollar competencias como bloque para resurgir en el plano internacional (Lucca, 2017).

Se considera que en el año 2008 la convergencia ideológica del bloque -incluyendo a cierto Estados asociados- fue la más alta, dado que se hallaban en sus respectivos mandatos Fernando Lugo (Paraguay), Tabaré Vázquez (Uruguay), Hugo Chávez (Venezuela), Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador), Evo Morales (Bolivia) y los 2 representantes recién mencionados. El Mercosur alcanzó un equilibrio gracias a que un movimiento antihegemónico había estado gestándose desde los 2000 en toda la región, visibilizando un nuevo tipo de integración y regionalismo, pero este punto se reserva para el siguiente capítulo.

Por otra parte, el periodo entre 2002 y 2004 también constituye un punto clave. Las agendas sostenidas por los procesos electorales de los países socios en ese entonces (especialmente en Argentina y Brasil) adoptaron al Mercosur como un eje central de trabajo; al mismo tiempo esto funcionó como estrategia para que aquellos candidatos pro-Mercosur alcanzaran la victoria en las urnas. Es cuestionable el que la promoción de modelos de integración nuevos, distantes de lo acordado en 1991, fueran a superar la barrera del discurso y se concreten con acciones (Caetano, 2011).

A continuación, se hará una breve caracterización de los periodos presidenciales más influyentes en la trayectoria del Mercosur y, resaltar aquellos momentos en que la convergencia (o divergencia, según sea el caso) ideológica y bilateralismo ya mencionados tomaron parte en el desarrollo de la estructura del proceso integrativo.

Fernando Cardoso le dio mucha importancia a la voluntad política dentro del Mercosur, lo que también significaba que creía en el interpresidencialismo como mecanismo para mantener el status quo y, consecuentemente, la vida del Mercosur. Tuvo un importante conflicto con el presidente Carlos Menem en 1995 debido a que Cardoso decidió reducir la importación de autos argentinos debido a la crisis; finalmente, ambos prefirieron solucionarlo mediante negociaciones directas en las que los presidentes de Paraguay (Juan Carlos Wasmoey) y de Uruguay (Julio Sanguinetti) se ofrecieron como mediadores. Cabe recalcar que en ningún momento optaron por apelar al mecanismo de solución de controversias que constituye el Protocolo de Brasilia (Malamud, 2003; 2010).

Lula da Silva fue bastante diferenciado por el enorme interés que demostró sobre el Mercosur, llevando un discurso integracionista con mayor decisión y consistencia que cualquiera de sus antecesores en el mando; así, le dio un carácter mucho más político al proyecto, priorizando la construcción identitaria del bloque antes que velar por el tema económico (Caetano, 2011). Resaltan los avances que se dieron cuando Brasil estaba en la presidencia pro tempore, ya que con aquel cargo podía controlar la agenda en la que trabajaría el bloque (Granja, 2017); por ejemplo, en 2004 aprobó el Régimen de participación de los Estados Asociados, creó el Centro Mercosur de promoción del Estado de derecho, creó el FOCEM, entre otras acciones de trascendencia para el proceso. De la misma manera, en 2006, a pesar de no concretar nada particularmente relevante, sí desempeñó un liderazgo activo para brindar una respuesta y tomar medidas sobre las reclamaciones que los socios más pequeños (Uruguay y Paraguay) habían hecho desde hace tiempo en relación a las asimetrías presentes en el bloque (Caetano, 2011).

En Argentina, Eduardo Duhalde asumió el mando después de la dura crisis en 2002, dando una pausa a la clara crisis política por la que atravesó el país -llegando a tener 5 presidentes distintos en un periodo de tan solo 11 días-. Con el fin de revitalizar el comercio, tuvo acercamientos con el presidente Cardoso para retomar ese privilegiado bilateralismo del que gozaban ambas naciones en anteriores etapas. Ya en el 2003, él y Lula

da Silva concordaban en que “el MERCOSUR también es un proyecto político” (Caetano, 2011, p.45), indicando que esta nueva etapa estaría impregnada por una ideología compartida -al menos por parte de estos Estados-.

Sucesivamente, Néstor Kirchner llegó a profundizar la línea que venía trabajando Duhalde, alcanzando a concretar mejores oportunidades para el desarrollo institucional; el ejemplo más claro de esto fue la firma del Consenso de Buenos Aires (2003), significando un punto de inflexión y representando el cambio de época (Vázquez, 2011) y materializando (por lo menos en la norma) ideas de integración regional mucho más amplias y de carácter autónomo (Granja, 2017). Igualmente, durante su periodo en la presidencia pro tempore del 2004 logró establecer un acuerdo preferencial de comercio con la India. Sin embargo, durante la Cumbre de diciembre de ese mismo año tuvo un roce con Lula. Por una parte, Lula despreció el pesimismo ante las dificultades del bloque en un momento de “atracción”, cuando países como Ecuador y Venezuela solicitaron constituirse como Estados asociados; por la otra, Kirchner reclamaba poco pragmatismo respecto a los problemas coyunturales a nivel regional (Caetano, 2011).

Uruguay inició el siglo con Jorge Batlle al mando, presentando un gobierno aún alineado a los valores de la década anterior. Representó un riesgo para la integridad del Mercosur como bloque y para la identidad que posteriormente caracterizó al proceso debido a su cercanía con Estados Unidos y la tentación de cerrar un Tratado de Libre Comercio (TLC); además de su apoyo al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que le sumó escepticismo a su relación dentro del Mercosur (Caetano, 2011). Para el año 2005, Tabaré Vázquez asumió la presidencia y se sumó a la nueva era del Mercosur, abandonando las intenciones de Batlle y, con ello las trabas que suponía para la credibilidad normativa y política en el Mercosur. De hecho, durante su estancia en la presidencia pro tempore incorporó la propuesta “Somos MERCOSUR. Concepto y Plan de Trabajo”, así trabajó también en otras propuestas destinadas a orientar los esfuerzos a conseguir un Mercosur más consolidado (Caetano, 2011; Torres y Díaz, 2011).

Las presidencias de Paraguay no actuaron de manera que el Mercosur sufriera un cambio verdaderamente importante. Aun así, Nicanor Duarte apoyaba el nuevo enfoque del proyecto practicando una política exterior comprometida con la cooperación e integración latinoamericana dentro y fuera del Mercosur (Sanchez, s.f.). Su sucesor, Fernando Lugo

trabajó arduamente sobre el fortalecimiento institucional, hasta el punto en que clamaba por otorgarle al Parlasur la capacidad de emitir decisiones de carácter vinculante, ya que así la consolidación del bloque sería más estable y podrían conseguir avances mucho más significativos (Parlamento del Mercosur, s.f.).

Finalmente, Hugo Chávez. El presidente de Venezuela jugó un papel mucho más orientado a sostener y fortalecer los valores promulgados durante toda esta nueva etapa ideológica del Mercosur; además, a causa de su tardía adhesión a la organización no pudo ocupar un puesto en la presidencia pro tempore, limitando todavía más su capacidad de acción a gran escala sobre el bloque.

Como se ha visto, los distintos periodos presidenciales desde el 2000 fueron la clave para que el Mercosur deje atrás la inoperancia institucional neoliberal y abriera un espacio a nuevas propuestas encaminadas a hacer del proceso algo mucho más sólido políticamente. No está por demás resaltar que Argentina y Brasil fueron los miembros con mayor iniciativa durante este periodo, principalmente porque apostaron a un desarrollo que pretendía no tener importantes retrocesos en su estructura. Excepcionalmente, para el 2008 la convergencia ideológica del Mercosur no podía ser mejor debido a que todos los gobernantes de los países miembros y la mayoría de los países asociados compartían una misma visión sudamericana para la cooperación e integración regional.

Finalmente, es necesario enfatizar sobre el alto perfil de los presidentes en el Mercosur; es decir, su omnipresencia a lo largo de toda su historia (más durante el periodo descrito), siendo actores clave en la negociación política (errónea, según lo discutido en el primer apartado de este capítulo) para la comprensión de las coyunturas en el bloque. Constituyen un elemento de la lógica política -y no jurídica- de la integración en el Mercosur (Malamud, 2003).

1.3 Camino al que apuntó el Mercosur

Sin saberlo, el Mercosur había logrado convertir a la región en una “comunidad de seguridad”. La democracia se había convertido en un requisito primordial para cualquier Estados que estuviera relacionado con el proceso -ya sea como miembro o asociado-, provocando que exista un altísimo grado de paz interestatal que, en caso de existir alguna controversia, podía resolverse rápidamente por medio de negociaciones directas (interpresidencialismo) (Malamud, 2013). Al mismo tiempo, había confrontado distintos

modelos de integración, mismos en donde convergieron ideas, filosofías y valores que sirvieron de pilar para desarrollar las instituciones que estructuraron el Mercosur (Caetano, 2011).

No obstante, el proceso demostró sufrir el “síndrome de Rashomon”; es decir que, “cumple una función diferente para cada miembro y carece de una identidad común” (Oelsner, 2013, como se citó en Malamud, 2013, p.280). Es una pena que, a pesar de haber alcanzado un muy buen grado de convergencia ideológica, los intereses de todos los miembros no hayan podido alinearse correctamente, claro que esto permitió el avance en ciertos acuerdos, pero finalmente no lograba profundizar sobre la estructura institucional de forma que los avances consolidados a través de una negociación política efectiva adquirieran un carácter irreversible, ya que de retroceder los costos serían sumamente fuertes (incluso para los socios más grandes) (Granja, 2017). Un ejemplo hipotético, pero no muy lejos de la realidad es el implementar una moneda común entre los Estados mercosureños, los beneficios de consolidar una economía transversalizada a través de los miembros pueden ser igual de grandes que las consecuencias de abandonar el proceso a medio camino. Alcanzar una gran interdependencia era el primer paso para soñar con un desarrollo real y funcional en su estructura, pero al parecer la complicidad ideológica era más que suficiente para complacer vagamente las aspiraciones del bloque.

El camino que Mercosur quiso trazar estuvo bien definido en la Carta de Buenos Aires (2000), estableciendo las bases del compromiso social del Mercosur -tomando en cuenta a Chile y Bolivia como Estados asociados-. Aquí, se dio a entender que los firmantes consideraban al crecimiento económico como una condición necesaria para el desarrollo regional, sin embargo insuficiente para satisfacer los niveles que aspiraban en cuanto a mejoras en la calidad de vida, eliminación de la pobreza, discriminación y exclusión social, entre otros aspectos enfocados en la sociedad civil, que resaltaron el rol y responsabilidad que el Estado tenía sobre la creación y manejo de políticas que sirvan para cumplir estos objetivos (Vázquez, 2011). Un Mercosur distinto del económico-comercial, se había puesto sobre la mesa, se estaba discutiendo el nacimiento del Mercosur social. Para esto, era indispensable la acumulación y desarrollo de la materia institucional (Caetano, 2011) que regiría al bloque durante esta etapa de transición que lo transformaría enormemente, del mismo modo los logros económicos seguían siendo el su fin último, pues se deseaba

consolidar un mercado común. Mientras tanto, era óptimo pensar en fortalecer la unión aduanera y trabajar sobre la zona de libre comercio como prerequisites para alcanzar el objetivo más ambicioso.

Era cada vez mayor la consolidación de una percepción compartida dentro del Mercosur, la mayoría de gobiernos iban alineándose a la nueva corriente que empujaba a toda la región, aumentando considerablemente las expectativas para trabajar conjuntamente sobre ese nuevo Mercosur. Como ya se mencionó, entre 2002-2004 las agendas nacionales estaban impregnadas de una “mercosureñidad” que facilitó la promoción del bloque, primero de forma discursiva (Caetano, 2011) y después surgieron intentos normativos plasmados en documentos como el Consenso de Buenos Aires en 2003, e incluso institucionales como la creación del Parlasur -que venía discutiéndose entre los miembros desde el 2002, aunque se implementó de forma tardía y diferente a lo que se pensó en un primer momento-. En esos años, la integración regional estaba en el centro de los debates, incrementando el alcance de aquel sentimiento que motivaba a trabajar en ella.

Adicionalmente, el Mercosur identificó la superación de asimetrías como otro paso necesario para continuar avanzando, por lo que desde el 2006⁹ se implementó el “Plan para superar asimetrías del Mercosur”. Así, Uruguay manifestó que el “MERCOSUR tiene un claro déficit institucional (...), no ha podido salir de la etapa en que sus órganos de decisión y de apoyo administrativo tiene carácter principalmente intergubernamental. Esto determina que no existan instituciones que represente el interés comunitario” (Consejo Mercado Común, 2007, Decisión 06/07, Anexo IV); mientras que Paraguay exigió apoyo para desarrollar mayores capacidades productivas y de competitividad con el fin de insertarse de mejor forma en el plano internacional -como sí pasaba con el resto de socios- (CMC, 2007).

Quedaban claras las inconformidades por parte de los miembros menores del Mercosur, evidentemente para 2006 no se habían concretado intereses comunes que realmente establezcan una identidad regional que representara a todos los socios (inclinando siempre la balanza a favor de Brasil o Argentina). Entonces, con el objetivo de promover una integración sudamericana en base al interés de todos para que el crecimiento sea objeto de beneficio mutuo (Caetano, 2011), los esfuerzos para lograr superar asimetrías en el bloque fueron cada vez mayores. Los Estados comenzaron por incorporar mecanismo de

⁹ Véase en MERCOSUR/CMC/DEC N°34/06 y MERCOSUR/CMC/DEC N°06/07.

cooperación enfocados en corregir y reducir dichas asimetrías con financiamientos multilaterales, haciendo uso del FOCEM para financiar proyectos de convergencia estructural que brindaran niveles de competitividad más altos que a mediano plazo generen cohesión social; claro que priorizando sobre Uruguay y Paraguay (Patrinós et al., 2012)

En este punto, se apuntó hacia la implementación de un modelo de desarrollo que integre los intereses de todos los miembros (en alguna medida) y se alinee al momento ideológico que había tomado forma hasta ese entonces; en consecuencia, el crecimiento - entendido no solo en la rama económica, sino también política y social- y la justicia social fueron participes en la persecución de este objetivo. En pocas palabras, los esfuerzos se enfocaron en el tratamiento de las asimetrías del Mercosur para finalmente conseguir niveles que sean compatibles con la profundización que supuso el desarrollo institucional del nuevo siglo (Caetano, 2011). Pero, aunque los intentos tuvieron cierto seguimiento y continuidad, el Parlamento del Mercosur (s.f.) declaró que no hicieron avances sobre la armonización de políticas macroeconómicas (solicitadas particularmente por Paraguay) que representen un cambio significativo, restándole consistencia a las políticas del bloque; tampoco en la integración de las cadenas productivas del bloque.

Se puede observar que el Mercosur fracasó en alcanzar lo que propuso durante este último periodo. Si el éxito de la organización se mide por la consecución de los objetivos que establece en sus tratados, efectivamente Mercosur es un fracaso rotundo; sin embargo, ha cumplido metas encomiables como la plena institución de la democracia como elemento fundamental e indispensable para la región, estimular reformas económicas nacionales y consolidar la comunidad de seguridad descrita con anterioridad. Y, aunque ninguna de estas requiere una pérdida de soberanía para los involucrados, tiene resultados efectivos a la hora de cooperar y estimular la integración (Malamud, 2018).

En este capítulo se sentaron las bases contextuales en las que Mercosur se desempeñó durante el periodo entre 2000-2009. Se exploró la estructura institucional del bloque, acentuando sus aciertos y falencias, así como las profundas carencias que la caracterizaron; finalmente, se presentó el camino planteado por Mercosur durante esos años. Así, se resume brevemente el contenido tratado hasta el momento, habiendo descrito el desarrollo del Mercosur y los cambios de aquel proceso.

A continuación, la teoría del regionalismo poshegemónico conducirá el capítulo 2, ya que los progresos y fallas estructurales revisadas serán enmarcadas en los márgenes de esta teoría, tomando en cuenta la postura política de los ejecutivos involucrados en el bloque para explicar la trayectoria trazada en el mismo. Además, se pondrá especial atención sobre el producto que este cambio sobre el proceso integracionista tuvo durante ese periodo.

Capítulo 2: La negociación política en el Mercosur

Antes de profundizar sobre la negociación política en el Mercosur dentro del marco de la teoría del regionalismo poshegemónico, es pertinente describir el escenario que plasma esta misma teoría. Así, caracteriza a América Latina como un espacio político donde una gobernanza transfronteriza se adhiere a un nuevo consenso tanto en materia de integración como de gobierno, reorganizando el escenario gracias al notable surgimiento de diversos esfuerzos cooperativos en distintas áreas (Riggirozzi y Tussie, 2021); esto, respaldado por el abandono y desafío al Consenso de Washington (ya mencionado en el anterior capítulo).

Un nuevo paradigma integracionista empezó a tomar forma desde los 2000 y tuvo gran desarrollo durante esa década. Los objetivos perseguidos por esta nueva etapa en Latinoamérica se crearon en base a y por instituciones que hicieran posible la cooperación regional, debido al alto énfasis que se puso sobre estas, la soberanía tuvo un momento para repensarse como un proceso supranacional de toma de decisiones que permitiría la transición hacia un régimen de gobernanza mucho más propio (identitario) e independiente de otros actores como lo era hasta el siglo anterior -en relación directa con el neoliberalismo impulsado por Estados Unidos en toda la región, especialmente en el Sur-. Con ello, el multilateralismo liderado por impulsos neoliberales demostró ser bastante frágil ya que toda esa estructura era directamente afectada por las políticas de poder y las ambiciones de los Estados miembro más fuertes (Riggirozzi y Tussie, 2021) y podía derrumbarse por completo en un momento de inestabilidad política.

Siendo así, el regionalismo se posiciona como una útil herramienta que hace posible la “coordinación transfronteriza que articula actores e instituciones en diferentes áreas de política de manera de dar respuesta a problemas comunes” (Riggirozzi y Tussie, 2018, p.8) que afirma una identidad geográfica (latinoamericana) al trabajar sobre la construcción política y además socio-histórica del territorio. Además, se enfoca en la articulación de modelos que posicionan al Estado como protagonista con el fin de incrementar las capacidades del mismo -esto orientado a la cohesión social- para combatir las secuelas provocadas por el neoliberalismo dominante durante la década de los 90; asimismo, articular a la región como un bloque que sirva de plataforma para relacionarse con el escenario internacional de forma efectiva (Gómez, 2014).

2.1 La influencia de la postura política de los miembros del Mercosur

Como se trató en el primer capítulo, inicialmente hubo este traslado de un regionalismo abierto hacia lo que Sanahuja (2010) denomina como “regionalismo posliberal”¹⁰ y por su lado Riggirozzi (2012a) lo expone como “regionalismo poshegemónico”, fenómeno que comenzó con el cambio de siglo y fue mucho más visible con el paso de los años. La postura política de los actores involucrados (jefes de Estado de los miembros del Mercosur) tiene un impacto no solo sobre el desarrollo de su gobierno nacional, sino también sobre la consolidación del bloque como organismo regional; teniendo esto en cuenta, es clara la importancia que supone la inclinación que cada gobierno tiene (derecha o izquierda) y como esto afecta en las relaciones que se articula en la estructura institucional del Mercosur y todos los procesos envueltos en su funcionamiento.

Para caracterizar la corriente poshegemónica o posliberal que recorrió Sudamérica en el periodo de estudio, me apoyaré en algunos planteamientos que ofrece Sanahuja (2010):

- 1) Primacía de la agenda política sobre lo económico-comercial, cosa que orientó nacientes y renovados nacionalismos. En este sentido, los esfuerzos se encaminaron hacia una “agenda de desarrollo” pos-Consenso de Washington con la intención de conseguir proyectar liderazgo sobre la región y lograr un proyecto integracionista independiente.
- 2) El Estado toma un rol protagónico, reduciendo la influencia que las fuerzas del mercado y de actores privados en otras áreas ejercían sobre las políticas a nivel estatal y regional.
- 3) Enfoque orientado hacia una integración “positiva”, lo que implica trabajar sobre la creación, desarrollo y mantenimiento de instituciones y políticas comunes que responden a lo social y político antes que en lo económico.
- 4) Las dimensiones sociales ocupan lo más alto en la agenda, trabajar sobre la reducción de asimetrías y desigualdades con el fin de vincular los procesos de integración con un contexto político basado en la justicia social.

¹⁰Cabe recalcar que este término se diferencia de la propuesta de Riggirozzi y Tussie ya que, rompe casi por completo con la noción del libre comercio, restringiendo en gran medida la capacidad de rescatar parte de la estructura comercial anterior.

- 5) Mayor atención sobre las carencias infraestructurales y la ineficiente gestión de asuntos para poder consolidar los mercados regionales y dar pasos hacia los mercados internacionales.
- 6) Mayor atención sobre el ámbito energético y medioambiente de forma complementaria con el resto de nuevas áreas de interés.

A partir de estos puntos, es claro el panorama en el que se asienta la teoría.; además, según Riggiozzi (2012b), “un fuerte cuestionamiento a los modelos de política económica neoliberal en América Latina, especialmente en el Cono Sur; y una crisis financiera a nivel internacional que desbarrancó el edificio económico-financiero que ha sostenido el proyecto neoliberal en el plano internacional” (p.131) sirvieron como catalizador para detonar la transición hacia una nueva era en el regionalismo sudamericano. El pleno desarrollo de esto se consigue de forma más sencilla con la aparición de gobiernos de izquierda que busquen recuperar el espacio político al definir prioridades relacionadas a la distribución de ingresos y servicios sociales (Riggiozzi, 2012b) (Mercosur cumple con este requisito durante el periodo analizado; por ejemplo Brasil con Lula y Argentina con Kirchner –quienes tenían mayor influencia dentro del organismo-) y en un contexto con importantes antecedentes que justifiquen este cambio de matriz para la integración regional -en este caso, la ola neoliberal de 1990-. De igual manera, estos puntos constituyen un muy breve resumen de lo discutido en páginas anteriores, donde se caracteriza al Mercosur por buscar una agenda social y política muy intensa en comparación con el énfasis depositado sobre las relaciones económicas.

Es pertinente aclarar que, el regionalismo que describe Riggiozzi (2012b) habla del relanzamiento de un “nuevo regionalismo que desafía patrones tradicionales de comercio y poder hegemónico que tradicionalmente se identificaron con el poder desproporcionado de EE.UU. en la región” (p.132), con el objetivo de no solo conseguir un cambio de matriz estructural e institucional dentro de la región, sino también trabajar en la construcción de una identidad propia, sin rechazar por completo la estructura económica-comercial que se venía gestando -claro que con los nuevos valores, intereses y prioridades ya expuestos-. Mientras que, el regionalismo que trabaja Sanahuja (posliberal), podría entenderse como extremista a la hora de reemplazar las estructuras y dinámicas que se relacionan de una u

otra manera al marco del neoliberalismo. Así, en la siguiente cita se evidencia el énfasis del autor en la descripción del regionalismo posliberal:

Se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington” (...). La integración regional (...) se redefine como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”, y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso. (Sanahuja, 2009, p.23)

Para Riggiozzi y Tussie (2012) existe una práctica integracionista híbrida donde se interrelacionan los intereses de las élites políticas participantes y otros 3 elementos: a) multilateralismo amplio; b) fuertes vínculos con países vecinos para a búsqueda de alternativas y proyectos políticos autónomos y; c) compromisos económicos y de bienestar con alto contenido social y político. Esta perspectiva de la integración abarca también la parte productiva, financiera y social de los procesos, así como la infraestructura que los acompaña. Con ello, ya serían 2 los factores relacionados directamente con la postura política, el primero la inclinación y el segundo los intereses de las élites políticas; aunque, en el caso del Mercosur, nos centraremos en los presidentes ya que son los que representan una capacidad y opinión sobre el bloque.

Entonces, esta nueva forma de integración ha tornado el foco de desarrollo hacia uno más “progresista” donde las políticas de coordinación e identidades compartidas se antepone a las relaciones mercantiles -un claro ejemplo fueron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unasur- (Malamud, 2018) -y en menor medida el Mercosur del periodo que abarca este trabajo-.

Una vez se ha aclarado el panorama en el que surge la teoría y abordado ciertos supuestos que propone para caracterizar la región, se puede afirmar que afortunadamente el Mercosur puede ser analizado con relativa facilidad, específicamente centrarse en como el contexto y los actores involucrados hacen evidente la influencia que la postura política de los mismos en el marco del regionalismo poshegemónico es relevante para el desarrollo de su estructura institucional y como bloque regional. Los actores que se toman en cuenta para el siguiente análisis, cumplen justamente con el perfil que requiere un proceso integracionista bajo el manto de la propuesta de Riggiozzi y Tussie (2012), evidentemente el factor clave es el hecho de que los presidentes con mayor repercusión a lo largo del

periodo 2000-2009 tenían una inclinación hacia la izquierda política y además buscaban concretar un proyecto que recogiera y fortaleciera elementos identitarios, con alto contenido social e incluso rozando lo ideológico (y en algunos casos superando ese límite); sin embargo, también se considerarán presidentes que se inclinaban hacia la derecha política.

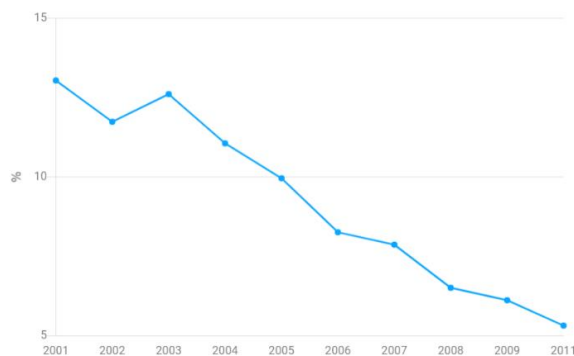
Primero, Brasil concluía el siglo XX con Fernando Henrique Cardoso en la presidencia, mismo que trazó un gobierno de corte neoliberal en línea a la apertura económica que Fernando Collor de Mello había iniciado años atrás. En primer lugar, la postura política de este presidente da cuerpo al consenso neoliberal de los 90, ejecutando políticas que favorecían a un regionalismo abierto y de libre comercio en su máxima expresión, dejando en segundo plano temas de interés para el fortalecimiento estructural del bloque en términos de cohesión, identidad y justicia social; es decir, vertió sus esfuerzos para el desarrollo del “Mercosur comercial” (Caetano, 2011) y, sobre todo para inmiscuirse en la estructura hegemónica que Estados Unidos estableció en toda la región a finales de siglo. Claramente, este actor no entra en los límites del regionalismo poshegemónico, no obstante, es clave para visualizar el brusco cambio que sufrió la política brasileña con la entrada de Inácio Lula da Silva.

Ahora bien, el presidente Lula da Silva volcó la política de Brasil hacia el otro extremo. Un Brasil izquierdista surgió en 2003, con una agenda totalmente renovada especialmente en lo referente a integración regional. No se entrará en una explicación detallada de los cambios que su ingreso al poder causó para el Mercosur, ya que está explicitado en el anterior capítulo (página 18), pero sí habrá una correlación entre esas acciones y lo que significó para el proyecto según la teoría. El liderazgo que demostró Lula sirvió de provecho para poner en marcha esta estrategia continental alternativa que describen Riggiozzi y Tussie (2012), misma que se enfoca en el crecimiento y justicia social para conseguir una América Latina más fuerte y confiable en el plano internacional. De algún modo, Lula consiguió reencaminar la integración a través de un control y planificación territorial orientado a la integración política a nivel local y regional (aunque con mucho más impacto en lo nacional, ya que realmente no se percibió ningún cambio pragmático en lo regional); en alianza con Argentina y, en menor medida, con los socios minoritarios de Mercosur, la imagen de una América del Sur más cohesionada era visible.

Su gobierno consiguió reducir el índice de pobreza y desigualdad en enorme medida a lo largo de sus 2 periodos presidenciales entre 2003-2011, tal como se refleja en las figuras 1 y 2¹¹; además, su discurso hacia el exterior clamaba por priorizar la construcción de una identidad regional (cosa que fortaleció su imagen en Brasil) sólida como fundamento para trabajar sobre lo económico-comercial, mismo que se concretó en las acciones descritas en el apartado 1.2 del capítulo 1.

Figura 1

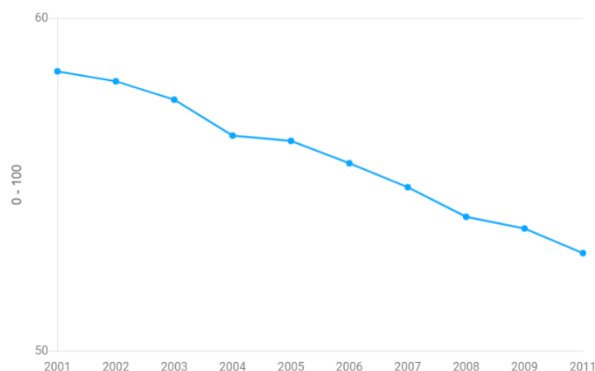
Tasa de Pobreza de Brasil entre 2000-2011.



Nota. Fuente: Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial.

Figura 2

Índice Gini de Desigualdad de Brasil entre 2000-2011.



Nota. Fuente: Plataforma de Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial.

¹¹ A pesar de que los gráficos fueron obtenidos del Banco Mundial, lo importante es que sí se refleja una reducción de la pobreza y desigualdad, debido a que los logros del gobierno de Lula da Silva son un hecho que no se limita a la percepción o concepciones que establece esta institución bajo el régimen hegemónico en el que se creó.

Ahora bien, Néstor Kirchner es el presidente que más encaja en lo planteado con anterioridad. Su posición política se asemeja bastante a la de Lula en Brasil -esto se visibiliza en la firma del Consenso de Buenos Aires (2003)-; un gran énfasis sobre la importancia de posicionar a Sudamérica como un bloque con capacidades que le permitiesen adentrarse en asuntos internacionales -tanto políticos a nivel regional y económicos a nivel global- (Caetano, 2011). La intención de que su presidencia giraría en torno al desarrollo y fortalecimiento de un Mercosur social demuestra que su visión se hallaba paralela a lo que el regionalismo poshegemónico exige para surgir; posteriormente, Cristina Fernández continuó en línea a lo trazado por su predecesor.

Por otro lado, el presidente Hugo Chávez fue uno de los mayores opositores al dominio hegemónico de los Estados Unidos en la región, promovió con gran fuerza el rechazo generalizado al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (proyecto neoliberal liderado e impulsado por Estados Unidos) y estableció, en conjunto con Cuba, el ALBA con el fin de asentar de una vez por todas el hecho de que Latinoamérica tiene una identidad propia y no deseaba subordinarse a los intereses norteamericanos (Sanahuja, 2010). No hace falta hacer énfasis sobre su inclinación política que, de hecho, sirvió como nexo entre otras naciones sudamericanas a parte de sus socios en el Mercosur -Ecuador y Bolivia, por ejemplo- reafirmando la intención de articular una región que comparte intereses, ambiciones, necesidades y desafíos.

Finalmente, Tabaré Vázquez en Uruguay y Fernando Lugo en Paraguay trabajaron desde sus posibilidades como socios minoritarios del bloque. Ambos enfocados en que el resto de miembros se interesen por reducir las asimetrías de un Estado a otro, con especial atención sobre los temas socioeconómicos y, no solo sobre crecimiento comercial; así, las brechas que dificultaban la puesta en práctica de proyectos más ambiciosos, que necesariamente requerían de una homogeneidad, podían ser minimizadas. Con este breve repaso, es fácil aterrizar la teoría sobre este periodo ya que -como se mencionó antes- en 2008 prácticamente toda Sudamérica estaba gobernada por la izquierda política. Sin este factor el Mercosur se hubiera estancado en un enfoque economicista sin posibilidad de crecimiento. Adicionalmente, la convergencia política -que en algún punto fue cuestionada por tomar tintes ideológicos- a lo largo de la primera década de los 2000 dejó como secuela a la Unasur; a pesar de que el proyecto tenía un enfoque diferente, los

valores vertidos en el mismo mantuvieron la misma esencia -por lo menos hasta la nueva oleada derechista que azotó a Latinoamérica-. Para terminar, se puede afirmar que las posturas son clave para entender cómo se constituyen ideas pragmáticas que limitan o hacen posible alcanzar los objetivos que en ellas se plantean (Fabbri, 2005), por lo que este nuevo tipo de regionalismo solo pudo desarrollarse en el contexto descrito.

2.2 Surgimiento del regionalismo poshegemónico

El cambio de siglo representó un ambiente de ampliación para las teorías de integración, especialmente en otras regiones fuera de Europa, procesos dirigidos hacia la construcción regional e identitaria y la aplicación de lógicas y percepciones propias surgieron con bastante fuerza para explicar y exponer las particularidades de una zona prácticamente marginada por los procesos y teorías más tradicionales (todas ellas basadas en el modelo europeo de integración que funcionó en la Unión Europea), y responder a sus necesidades; al mismo tiempo, se trata de un ejercicio de construcción social ligado a otra manera de hacer política y de integrarse (Gómez, 2014).

En son de solucionar -o por lo menos sobrellevar- los problemas heredados de finales del siglo XX, la propuesta general fue reconstruir el rol y fortaleza del Estado para la implementación de un modelo de desarrollo distinto y basado en la justicia e inclusión social. Es importante decir que, no se trata de una propuesta que plantea un escenario anticapitalista ni mucho menos, más bien se habla de una forma para concebir y entender la democracia, las cuestiones sociales y políticas y, sobre todo, de irrumpir con los flujos de influencia y poder que las potencias ejercen en el sistema -especialmente la de Estados Unidos sobre América Latina- (Grugel, Riggirozzi y Thirkell-White, 2008). De esta manera, Riggirozzi y Tussie (2012) consideran a este “nuevo periodo” de la integración como uno en el que no hay recetas únicas para ser aplicadas en toda la región, en cambio hay una reacción repolitizante que responde a diferentes estímulos y en la que los movimientos sociales y líderes estatales toman por completo el protagonismo.

Es posible hacer un acercamiento constructivista de la teoría del regionalismo poshegemónico, ya que los individuos toman gran parte en los procesos que se llevan a cabo (agencia) y tienen una alta influencia sobre la estructura que compone a la región; en otras palabras, “las regiones son lo que los actores hacen de ellas” (Gómez, 2014, p.9).

Más allá del contexto en el que surge la propuesta y algunos de los elementos principales de la misma, es necesario resaltar el compromiso que se establece con la democracia y el nacionalismo en conjunto con la búsqueda de asentar mercados abiertos con políticas macroeconómicas heterodoxas -sin llegar a romper con el modelo capitalista de mercado-. La formación de redes locales para la cooperación, desarrollo y comercio busca reconceptualizar y repensar estos términos (Grugel, Ruggirozzi y Thirkell-White, 2008.) con el fin de abandonar las relaciones de dependencia que el neoliberalismo instauró en el siglo pasado.

Con la llegada del regionalismo poshegemónico la gobernanza global toma un rumbo distinto al que se estaba siguiendo, la comprensión del espacio político se convierte en una mucho más autónoma e independiente en sí misma, haciendo que los consensos se deliberen y concreten bajo las condiciones que la región necesite. El institucionalismo, la norma y la legitimación de las mismas tendrían que converger en un proyecto de carácter supranacional, pero las percepciones e intereses de cada parte involucrada todavía hacen que la preocupación por la soberanía obstaculice su consecución (Sbraglia, 2008). Aún así, el cuestionamiento de lo que el neoliberalismo implantó en la estructura regional está transversalizada en cada uno de los elementos que componen al regionalismo poshegemónico, nuevas luchas y trayectorias son guiadas por un contexto de mayor autoridad y control estatal para que la inclusión socioeconómica forme parte de la agenda de trabajo regional de manera permanente como una práctica activa de gobernanza regional con políticas alternativas (Ruggirozzi, 2012a).

Desde principios de la década de los 2000, el debate relacionado a los procesos políticos y económicos que atravesaba la región se enfocaba en las implicaciones que significa la síntesis entre el Estado y la sociedad y, paralelamente el Estado y el mercado en estrecha relación con la democracia e inclusión social; asimismo, la cooperación y el desarrollo se pensó exclusivamente en términos regionales (Ruggirozzi, 2012a). Estos últimos elementos se han ido integrando en la política nacional de varios Estados (evidenciado en su uso y promoción durante campañas políticas -Brasil 2002 y Argentina 2003, por ejemplo-). Alrededor de todo esto se conformó una gran narrativa paradigmática en ideas específicas que evocan a prácticas y relaciones de poder auto sustentadas (Escobar, 1995); para ejemplificar este punto me refiero a cómo las políticas nacionales con impacto

en la estructura del proceso integracionista (en este caso, el Mercosur) generan comportamientos similares en los demás involucrados, es decir, forzar de algún modo una homogeneidad en las políticas para conseguir mejores beneficios y recompensas, manteniendo así una prolongada estabilidad.

En este panorama, la disputa se posicionaba entre las tendencias a establecer un libre comercio en contra de una construcción económica heterodoxa compartida a largo plazo; las demandas del nuevo siglo -desigualdad en varios términos, crisis generalizada en América del Sur y el agotamiento del paradigma neoliberal- determinaron al ganador y dio comienzo a un tipo diferente de hacer economía política para la región (Cardoso y Faletto, 1979). Cada vez era más común, formular políticas que pudieran aprovechar al máximo las potencialidades regionales mediante la unión identitaria y la armonización de intereses; consecuentemente, la inserción en los mercados internacionales estaría catapultada por el fortalecimiento de la región al presentarse como un actor capaz e influyente. En el plano del Mercosur esto se puede entender como los esfuerzos que los Estados miembros hacen para alinear las políticas en torno a la institucionalidad orientada hacia el crecimiento económico y las cuestiones sociales que se manifiestan en los distintos niveles de complementación hasta tener eco sobre el ámbito regional con una aceptación generalizada.

El continuo esfuerzo por mantener la paz y democracia en todos los procesos relacionados a la integración regional es otro punto clave que maneja la teoría a través de prácticas de *peacekeeping* e incluso *peacebuilding* (Battaglino, 2012). Podemos observar esto reflejado en cómo el Mercosur condena los actos o situaciones antidemocráticas de sus integrantes, aquí retomaremos 2 ejemplos¹² de aplicación sencilla: el primero se trata de la suspensión temporal de Paraguay como miembro debido a que el presidente Fernando Lugo fue destituido de forma arbitraria y fuera de los lineamientos constitucionales pertinentes a esa nación y; el segundo la suspensión de Venezuela debido a la falta de transparencia y democracia en las consultas presidenciales (Mercosur, 2017). En ambos ejemplos se identificó que hubo una ruptura del orden democrático por lo que, se incumplió explícitamente lo que se establece con lo estipulado en el Protocolo de Ushuaia,

¹²Aunque ambos casos sucedieron fuera del periodo de investigación (2012 y 2017), se evidencia el fuerte compromiso del Mercosur para con el pleno gozo de la democracia en su zona.

instrumento que dota a los Estados parte de la facultad para promover las consultas entre sí que se consideren necesarias (1998).

Para terminar con este apartado, vale la pena mencionar casos específicos en los que se ve reflejada la visión que el Mercosur quiso proyectar en relación a lo que la teoría plantea, especialmente sobre el hecho de buscar poner distancia entre el paradigma neoliberal y sus estructuras al buscar asociarse con otros Estados y regiones “alternativas” con el fin de mostrar esta resistencia simbólica y también de crear verdaderos lazos que le permitan expandir su zona de influencia. En 2009, entra en vigencia el Acuerdo de Comercio Preferencial con la India -mismo que fue suscrito en 2005-, consecutivamente, hubo negociaciones comerciales con la Unión Aduanera de África Austral (SACU); en 2010 se suscribió un acuerdo de libre comercio con Egipto; también, existen negociaciones en curso con múltiples países africanos y asiáticos (Marruecos, Turquía, Indonesia, Malasia, etc.) y bloques como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). A pesar de que, la mayoría de estas aproximaciones no cuentan con el dinamismo suficiente requerido por el Mercosur para hacer efectiva su concreción, es importante que existan como una huella de lo que pretende lograr el regionalismo poshegemónico (Caetano, 2011).

2.3 Causas que provocaron fallas en la negociación política en el Mercosur

Una vez teniendo claro los fundamentos, características y elementos del regionalismo poshegemónico y habiendo introducido al Mercosur en el marco del mismo, es más sencillo hablar de la negociación política y, concretamente sobre las fallas que esta tuvo.

Como se viene diciendo desde el comienzo del trabajo, el Mercado Común del Sur se ha caracterizado por incluir un altísimo -y a veces preocupante- grado de presidencialismo a la hora de poner temas sobre la mesa de discusión, este hecho hizo que la naturaleza del Mercosur adquiriera un matiz de “alto nivel”, convirtiéndose más bien en un interpresidencialismo (Malamud, 2005); siendo ese el caso, la negociación política estaba liderada casi exclusivamente por los jefes de Estado, cancilleres y algunos miembros del gabinete en el mismo nivel jerárquico.

Al revisar la historia y trayectoria del bloque es posible que las causas generadoras de fallas en la negociación política pasen algo desapercibidas, por lo que este apartado se encargará de señalarlas y explorar como interrumpieron los procesos de negociación, así

como las consecuencias de ello. Pero, primero es pertinente hablar sobre la negociación y delimitar lo que en ella se esconde.

La negociación política puede entenderse como una estrategia utilizada para modificar las posiciones, perspectivas e incluso intereses de otros actores políticos con el objetivo de conseguir satisfacer intereses, resolver conflictos u obtener cualquier beneficio premeditado por uno de los involucrados. Puede tener lugar en espacios formales de negociación, como por ejemplo en foros, comisiones parlamentarias, reuniones oficiales, etc. y también en espacios informales tales como reuniones casuales, espacios de trabajo no planificados para la negociación, entre otros (Ramírez, 2022). Aquí, podemos añadir también nociones más tradicionales de la negociación como la necesidad de negociar debido a un conflicto de intereses (Paz, 2004), ubicar el contexto en el que se realiza una negociación política es fundamental ya que dependiendo de ello tomará una postura colaborativa o competitiva - aunque puede haber espacios en los que los intereses particulares de los participantes dejen de lado los intereses comunes y se haga caso omiso a la forma de negociar más conveniente-.

Con ello, es fácil visualizar a lo que este trabajo desea llegar. En el Mercosur, la negociación política -interpresidencialista- se ha basado en apaciguar tensiones (especialmente entre Brasil y Argentina), nutrir la idea de una nueva forma de gobierno y regionalismo, mediante el entendimiento compartido de una ideología “poshegemónica”.

Con esta breve introducción a la negociación política, se procede a señalar las causas que provocaron fallas en la negociación política dentro del Mercosur, en estrecha relación con la teoría previamente discutida:

- a) Heterogeneidad: como vimos, las asimetrías y desigualdades juegan un rol especial sobre las dinámicas (a menudo jerárquicas) en el marco de la negociación (Granja, 2017). Uruguay y Paraguay son Estados considerablemente más pequeños que los socios mayoritarios del Mercosur -notablemente en términos económicos, aunque también en extensión territorial-, por lo que es mucho más complicado que accedan a un “trato” igualitario a la hora de poner sobre la mesa sus propuestas y encaminar la negociación para anteponer sus intereses. Es clara la causa aquí, y las fallas que esta generó se reflejan en que durante las presidencias pro tempore de ambos países no se podían conseguir avances considerables en la agenda que llevaban a cabo

(Caetano, 2011), debido a la falta de interés de los demás miembros en brindar una base de complementariedad ya que sus intereses no resultaban en plena convergencia.

- b) Falta de una identidad definida: si bien es cierto que durante este periodo Sudamérica presumía de una identidad compartida, más bien se trató de una ideología generalizada que realmente no creaba vínculos suficientemente fuertes como para perdurar aún en los momentos de inestabilidad nacional y regional. En múltiples ocasiones los presidentes hablaban del Mercosur como un proyecto político (Caetano, 2011), enfocado en temas sociales que tenían cierta flexibilidad a la hora de ponerse en práctica, a diferencia de lo económico-comercial que quedó relegado para el bien de la ruta que el regionalismo poshegemónico estaba trazando.
- c) Falta de voluntad política: proponer una agenda de trabajo puede ser simple, cumplirla en conjunto es algo mucho más desafiante. Cada miembro intentaba aprovechar los beneficios que el Mercosur brinda de manera unilateral (Oelsner, 2013), debido a que, por ejemplo, Brasil y Argentina anhelaban una pronta inserción en las filas internacionales, mientras que Uruguay y Paraguay no podían hacer más que tratar de crecer hasta equipararse a sus compañeros -o por lo menos llegar a un nivel que les permitiese negociar mano a mano y sumarse al sueño internacional-.
- d) Institucionalidad débil: la constante resistencia al establecimiento de instituciones con capacidades supranacionales es un buen indicador para evaluar este punto; la mayoría de instituciones existentes no contaban con capacidades de decisión autónoma. Incluso con la creación del FOCEM, no fue posible fortalecer de forma efectiva (en relación al deber ser institucional que plantea la teoría) la estructura institucional del bloque (Vázquez, 2011), sino que contribuyó directamente sobre el tema identitario y para seguir diversificando la responsabilidad institucional sobre las iniciativas que se estaban llevando a cabo alrededor de lo social. El no tener un aparato capaz de ofrecer decisiones con carácter vinculante, expone la fragilidad estructural del Mercosur, reafirmando el interpresidencialismo excesivo del que habla Malamud (2013).

El punto a constituye un gran impedimento para la consecución de la razón existencial del Mercosur, ya que las diferencias entre los gobiernos -tanto en capacidades como en pensamiento- dificultan la negociación en el marco poshegemónico porque no existe una única y sólida corriente política que rija el accionar de cada Estado. Si bien, la izquierda estaba generalizada en el Mercosur durante el periodo de estudio, los intereses individuales, reputaciones y proyecciones de cada miembro tomaban parte sobre su comportamiento dentro del bloque. Así, era prácticamente imposible alcanzar una verdadera homogeneidad.

Con respecto al literal b, el regionalismo poshegemónico hace uso de una identidad compartida en la región; sin embargo, esta nunca se materializó de forma concisa en ningún esfuerzo por establecer instituciones supranacionales (una exigencia, o por lo menos postulado de la teoría). En estrecha relación con lo anteriormente mencionado, el interpresidencialismo que inundó al Mercosur hacía cómodo el mantenerse trabajando directamente entre los presidentes de cada Estado miembro, donde la interdependencia era mucho más baja.

La falta de voluntad política se entiende de la siguiente manera en el marco de la propuesta de Riggiozzi; existía, pero solo en momentos de crisis o cuando grandes intereses estaban en juego -comúnmente desde los socios mayoritarios-, es como si en el margen del desarrollo y crecimiento del proyecto integracionista la voluntad no estuviera siempre presente, pero sí lo estaba al tratar asuntos entre los miembros fuera del mismo para mantener un orden o equilibrio que indirectamente contribuía a la integración.

Por último, el literal d se conecta con el anterior. Cuando hablamos de la institucionalidad del Mercosur, está claro que se trata de algo más burocrático antes que una estructura ampliamente trabajada y vinculante desde y para los miembros. Como se ha dicho algunas veces, es intrigante que solo el Consejo Mercado Común pueda tomar decisiones y que se haya dado cero apoyo a la idea de que el Parlasur pueda emitir decisiones con carácter vinculante; favoreciendo al mantenimiento de una estructura que responde a los requerimientos individuales de cada jefe de Estado en discusión con los demás, antes que a un sistema con una estructura elaborada que fuerce un alineamiento colectivo.

Esta segunda parte permite comprender la teoría del regionalismo poshegemónico en sus inicios y cómo fue su aplicación en el marco propuesto por el Mercosur durante el

periodo de 2000-2009. Así, pudo darse una explicación sobre la forma en la que operó la negociación política dentro del bloque en estrecha relación con la influencia que ejerce la postura política de los actores involucrados y finalmente cuáles fueron las causas que provocaron fallas en la negociación política acorde a la teoría.

Para el siguiente capítulo se abarcarán los progresos y fallas que tuvo la negociación política aquí descrita, destacando los periodos en que existe una armonía política y en aquellos en los que el bloque sufre de desarticulaciones; en la misma línea, se habla sobre la Unasur como sucesora del Mercosur debido a las grandes dificultades que surgieron a finales del periodo de investigación. Por último, se propondrá un tipo de “hoja de ruta” que hubiera servido para enviar al Mercosur devuelta al camino por el que inició con el fin de explotar su máximo potencial.

Capítulo 3: Progreso y fallas estructurales del Mercosur

Este capítulo enmarca las fallas y progresos estructurales del Mercosur en concordancia con la teoría del regionalismo poshegemónico. Asimismo, se utiliza el análisis de contenido como metodología con el fin de evidenciar un cambio de matriz estructural del Mercosur en correspondencia con la llegada del nuevo siglo y el tipo de regionalismo que se desató.

Es pertinente mencionar de forma breve que la unidad de análisis es el conjunto de documentos -acuerdos, tratados, cartas, etc.- (detallados al momento de aplicar la metodología), así como las declaraciones de los presidentes de los países miembros del Mercosur. Para ello, se consideran distintas categorías que responden a un ámbito económico, político, social y en relación con la integración regional de manera más específica. Esto, permite la comprensión del progreso en la estructura institucional del Mercosur al margen del regionalismo poshegemónico y al mismo tiempo deja en evidencia las fallas de la misma como una consecuencia de la ineficiente negociación política que atraviesa al bloque prácticamente desde su consolidación en los años 90.

Así, se pretende estudiar las ideas a través de la comprensión de los conceptos que engloba, más allá de las palabras que son utilizadas a la hora de expresarse (Aigeneren, 1999). Se va a realizar un análisis de contenido con fines inferenciales, con la presencia del regionalismo poshegemónico como marco de referencia teórico para el establecimiento de relaciones entre los datos escogidos y el contexto que los atraviesa, este aspecto permite realizar y justificar las inferencias resultantes.

3.1. Desarticulación ideológica en el Mercosur

Retomando las temáticas abordadas en el primer capítulo, es clara la transición que sufrió el Mercosur en sus primeros 20 años; pasó de una matriz neoliberal en el marco del nuevo regionalismo con un enfoque mucho más orientado a priorizar las políticas económico-comerciales (liberalizar los mercados, disminuir el rol estatal, etc.), relegando otros aspectos, como lo social dentro y fuera del Mercosur. Por otro lado, a partir del siglo XXI la matriz mercosureña dio vuelta hacia un proceso de reconstrucción política (de izquierda) que reorientó los esfuerzos vertidos hacia la consolidación de un Mercosur mucho más amplio en sus convicciones y destino; definitivamente, esto también modificó el enfoque del bloque.

Con el objetivo de comprender este cambio, es necesario tener en claro que se entiende por derecha e izquierda política. Para ello, se utilizan las ideas y postulados de José Luis Romero (1970) y de Ernesto Laclau (2005) respectivamente.

Romero (1970) considera que hay características esenciales que componen a la derecha política, entre ellos se destacan tres: a) liberalismo económico; b) conservadurismo sociocultural y; c) menor intervención estatal. Ahora bien, hay que revisar estos puntos en la misma línea de este trabajo; por lo que, hay que trasladar estos conceptos, primero a nivel estatal y después hacia el contexto del Mercosur como un organismo regional que funge como proyecto integracionista en Sudamérica. Cuando nos referimos a liberalismo económico, se habla de favorecer a la economía mercantil, a la propiedad privada, a la promoción de políticas que faciliten el funcionamiento del mercado de manera autónoma y a la competencia e intercambio libre.

La implementación y plena práctica del libre comercio entre los países miembros requiere de algo más que intención de hacerlo, este está atravesado por la estructura tanto institucional como operativa del Mercosur; si la coordinación de políticas por medio de las decisiones del órgano correspondiente (en este caso el Consejo del Mercado Común) no responden de manera satisfactoria a los intereses de los involucrados, la probabilidad de que el libre comercio (que se halla plasmado en los documentos constitutivos del bloque - Tratado de Asunción; Protocolo de Ouro Preto, etc.-) no sea tan “libre” tiende a incrementar. Consecuentemente, este malfuncionamiento ha sido expresado a través de distintos canales: intentos de establecer lazos comerciales de manera bilateral (tratados de libre comercio) entre miembros del Mercosur, así como con Estados ajenos al grupo (apoyo al ALCA y acercamientos para la firma de un TLC con Estados Unidos por parte de Jorge Batlle -presidente de Uruguay en el 2000); disputas internas (especialmente entre Brasil y Argentina); etc.

El conservadurismo sociocultural, se refiere al fortalecimiento y mantenimiento de las estructuras ya existentes en ambos ámbitos con el fin de promover políticas para prolongar el régimen en el que se desenvuelven. En el caso del Mercosur, esto se observa con la exclusión de una agenda social durante los años 90, canalizando todos los esfuerzos hacia una agenda económica neoliberal que evitaba el surgimiento de movimientos que ampliaran la visión del bloque hacia asuntos más incluyentes.

Por otra parte, la menor intervención estatal también se entiende como una medida de carácter económica; sin embargo, no solo se trata de la casi nula intervención del Estado en la economía y la regulación de la misma, sino también el apoyo a políticas que minimicen el rol que puede jugar el Estado en cualquier otro ámbito con el fin de que exista una mayor autonomía de forma individual (especialmente para empresas y en favor de las élites).

En cambio, Laclau (2005) la izquierda política está caracterizada principalmente por: a) lucha contra la exclusión; b) estrategia populista y; c) articulación de demandas.

Primero, el constante desafío hacia las estructuras y relaciones de poder, así como la búsqueda por superarlas es parte de un proceso que desea incluir a los sectores marginados y excluidos de la sociedad (especialmente en lo socioeconómico), provocando que aquellas personas que se encuentran en una situación de desventaja por causas sistémicas puedan ser integradas a la sociedad con las garantías que un Estado debe ofrecer (Boron, 2004), como la seguridad social, por ejemplo.

Segundo, la estrategia populista se basa en la capacidad para movilizar a una gran parte de la sociedad se basa en la construcción de un “pueblo” que integre los intereses y necesidades de múltiples fuerzas sociales (marginadas), y actúe desde una identidad política que trabaje en conjunto para la consecución del proyecto transformador que se propone desde una visión compartida en un marco común.

Tercero, la articulación de demandas y aspiraciones populares se plasma en un proyecto común bastante amplio, sin limitarse a un interés en particular. Hace posible la movilización de varios sectores de la sociedad y hace que la representación de los mismos tenga mayor voz y agencia en los procesos de cambio social.

Con lo expresado, es importante saber que ambas posturas se articulan en razón de las demandas y discursos transversalizados en los diferentes grupos de una sociedad (Laclau, 2005). Así, a manera de resumen se puede afirmar que la derecha política se basa en la defensa y ampliación de los intereses conservadores para el mantenimiento del estatus quo económico y político de la sociedad que se gobierna por medio de las estructuras de poder preestablecidas; mientras que, la izquierda política también se articula desde las demandas y discursos pero para dar paso a procesos de transformación social desde un proyecto “popular” y sectorial, superando así las estructuras de poder que operan en la sociedad.

Una vez aclarado esto, se presentan las siguientes tablas en las que se constan las palabras que denotan la postura e interés políticos que se transmiten por medio de cada documento. Esto permite distinguir la ideología adherida al Mercosur en distintos periodos, al momento de su creación y en su proceso de transición hacia un proyecto integracionista más poshegemónico:

Tabla 2

Frecuencia de Palabras en el Tratado de Asunción (1991)

Palabras	Frecuencia
Estados partes	62
Mercado común	46
ALADI	13
País importador	8
Liberación comercial	5
Políticas macroeconómicas	4
Relaciones exteriores	4
Arancel externo común	3
País exportador	3

Nota. Esta tabla expone las palabras con más relevancia en el contenido del Tratado de Asunción, así como la frecuencia con la que se presentan. Fuente: Elaboración propia en base al contenido del Tratado de Asunción.

Es interesante ver como el foco de atención que presenta este documento se basa en su mayoría sobre el “Mercado Común”, tiene sentido que así sea debido a las raíces del proyecto; cabe recalcar que, el proyecto estuvo en cercana sintonía con las políticas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) -institución que durante la década de 1990 también operaba bajo el paradigma neoliberal- durante los primeros años comprendidos en el periodo de transición hasta la entrada en vigor del tratado que se estipula en el artículo 3 del mismo. Los temas de naturaleza netamente económico-comerciales inundaban el discurso plasmado en dicho tratado, siendo uno de los mayores intereses y objetivos la coordinación y complementariedad de políticas macroeconómicas - como el establecimiento de un arancel externo común-.

Tabla 3*Frecuencia de Palabras en el Consenso de Buenos Aires (2003)*

Palabras	Frecuencia
Desarrollo	12
Social	10
Regional	6
Ciudadanos	4
Compromiso	4
Pobreza	4
Agenda	3
Educación	3
Integración	3
Participación	3

Nota. Esta tabla expone las palabras con más relevancia en el contenido del Consenso de Buenos Aires, así como la frecuencia con la que se presentan. Fuente: Elaboración propia en base al contenido del Consenso de Buenos Aires.

Tabla 4*Frecuencia de Palabras en Bigramas en el Consenso de Buenos Aires (2003)*

Palabras	Frecuencia
Desarrollo económico	3
Desarrollo sustentable	2
Inclusión social	2
Instrumentar políticas	2
Integración regional	2
Justicia social	2
Sociedad civil	2

Nota. Esta tabla expone los bigramas con más relevancia en el contenido del Consenso de Buenos Aires, así como la frecuencia con la que se presentan. Fuente: Elaboración propia en base al contenido del Consenso de Buenos Aires.

Primero, es importante considerar que la extensión de este documento es prácticamente un tercio de la extensión del Tratado de Asunción, por lo que la frecuencia con que se presentan las palabras es considerablemente menor; sin embargo, esto no le resta impacto e importancia a las mismas dentro del contexto en que se realiza este análisis.

Siendo así, desde un principio es evidente que el punto central de atención con respecto al rumbo que la integración regional entre los países miembros del Mercosur cambio bastante; la inclusión de temas como la educación, pobreza y participación sean de los más recurrentes en este documento, deja muy en claro que la agenda de trabajo para la integración por la que se apuesta tiene un carácter mucho más social y político antes que económico. Si bien, en la tabla 4 el bigrama con mayor frecuencia es “desarrollo económico”, no supone que necesariamente se mantenga la misma matriz puesto que como se explica en el capítulo 2 (página 22), algunos elementos de la estructura económica son rescatados ya que a fin de cuentas se trata de la consolidación de un mercado común que, con esta nueva ideología, cubra múltiples aspectos en otras áreas de la integración regional. Se aboga por instrumentar políticas que sirvan de provecho para el despliegue e implementación de proyectos que vayan en línea a la justicia social incluyendo a la sociedad civil primero como receptores y luego como participantes activos en los procesos pertinentes (Caetano, 2011).

Adicionalmente, se construyó una tabla que replica la misma dinámica de las anteriores en relación al Protocolo de Ouro Preto de 1994:

Tabla 5

Frecuencia de Palabras en el Protocolo de Ouro Preto (1994)

Palabras	Frecuencia
CMC ¹³	36
Política comercial	8
Comercial	11
Estructura	8
Estructura institucional	6

Nota. Esta tabla expone las palabras con más relevancia en el contenido del Protocolo de Ouro Preto, así como la frecuencia con la que se presentan. Fuente: Elaboración propia en base al contenido del Protocolo de Ouro Preto.

Cabe recalcar que, este documento es complementario al Tratado de Asunción para el establecimiento de una estructura institucional que de todos modos no cumplió con el pleno desempeño de sus funciones, ya que el hecho de que los procesos de negociación,

¹³Consejo del Mercado Común.

procedimientos para la toma de decisiones y creación de propuestas no estaba en la lista de intereses principales de los miembros fundadores (especialmente de Argentina y Brasil), por lo que el Consejo del Mercado Común es el único órgano que tiene facultad decisoria - promoviendo el interpresidencialismo que es descrito en el capítulo 1-.

El significado del contenido de cada documento debe ser interpretado teniendo en cuenta el contexto de los mismos; por ello, es más sencillo identificar de que matriz proviene cada uno y qué es lo que representan. A continuación, se presenta otra tabla que permite comprender de forma más concreta la inclinación política vertida en dichos textos; esto a través de un conjunto de dimensiones que responden a diferentes categorías de análisis; aquí se presenta de forma resumida:

Tabla 6

Resumen de la Posición que transmite cada Documento

Dimensión	Posición
<i>Aversión al cambio estructural</i> *Tratado de Asunción *Consenso de Buenos Aires	Muy alta Baja
<i>Enfoque Económico</i> *Tratado de Asunción *Consenso de Buenos Aires	Neoliberal Poshegemónico
<i>Enfoque Político</i> *Tratado de Asunción *Consenso de Buenos Aires	Orientado a la estabilidad política mediante el crecimiento económico Orientado a la cooperación política mediante la institucionalización
<i>Enfoque Social</i> *Tratado de Asunción *Consenso de Buenos Aires	No profundiza en el tema Prioriza el tema
<i>Integración Regional</i> *Tratado de Asunción *Consenso de Buenos Aires	Integración económico-comercial Integración político-social

Nota. Esta tabla resume la posición que denota cada documento analizado, correspondientemente con las características de la derecha/izquierda mencionadas con anterioridad. Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la negociación política, me enfocaré en los presidentes más representantes de cada Estado miembro del Mercosur durante el periodo de estudio pertinente en este trabajo (2000-2009); así, describo y analizo el modo de negociación que utilizó cada uno haciendo énfasis en los puntos más relevantes en el marco del interpresidencialismo.

Primero, desde Brasil Inácio Lula da Silva destacó con un enfoque de negociación diplomático orientado a la toma de decisiones pragmática, aunque siempre respondiendo a las preferencias políticas del mismo (izquierda); esto supone que, la toma de decisiones toma como criterio fundamental los hechos y necesidades del contexto en que se decide y pone una importante atención sobre los posibles resultados de la misma, con el fin de proponer soluciones efectivas (Dewey, 1999). Al mismo tiempo, el enfoque diplomático se basa en 3 pilares esenciales: comunicación efectiva, soluciones mutuamente beneficiosas y uso de métodos pacíficos; esto para establecer un ambiente de respeto, diálogo y cooperación para la discusión de propuestas (Fisher, et al., 2011). Lula demostró gran interés sobre la cooperación dentro del Mercosur, a través de acuerdos que sean considerados equilibrados para todos los participantes y la ardua promoción de una agenda social que no solo sería un proyecto integracionista, sino que también se implementaría de manera unilateral puertas a dentro. Cabe mencionar que, el fortalecimiento de la posición brasileña en la región sudamericana era la prioridad de da Silva en cada una de las negociaciones en las que participaba, transversalizando cada área y con mayor interés sobre las que reflejaban los intereses económicos nacionales.

Por su parte, Néstor Kirchner tuvo un enfoque de negociación político mismo que tiene muy en cuenta los factores contextuales del ambiente en que se lleva a cabo la negociación; además, puede incluir de manera abierta los intereses políticos y la agenda que se persigue en las propuestas que se ponen sobre la mesa (Zartman, 1974). Kirchner, también fue muy pragmático a la hora de negociar, tal como se describió con Lula, solo que también influenciaba los resultados de la negociación al verter mucho de su contenido ideológico y político. Se interesó bastante por lo mismo que Lula, es decir, posicionar en un nivel más alto a su nación a escala regional, fomentando los intereses económicos de Argentina en el Mercosur, así como a través del establecimiento de alianzas estratégicas con mayor impacto

en su país y que contribuían directamente al proyecto regional (como fueron los acercamientos con más países sudamericanos para la posterior creación de la Unasur).

El presidente uruguayo Tabaré Vázquez, utilizaba un enfoque de negociación basado en la búsqueda y construcción de consensos, lo que hizo posible priorizar la colaboración y cooperación para lograr acuerdos mutuamente aceptables y satisfactorios en relación directa con el cumplimiento de intereses comunes (Mnookin, et al., 2000). Esto, debido a que en comparación con Argentina y Brasil, Uruguay no posee una voz tan fuerte como la de ellos para imponer firmemente una agenda o sus intereses nacionales de forma directa en el Mercosur; por lo que, abogar por el multilateralismo para llegar a acuerdos es la mejor alternativa con la que cuenta. Aun así, los intereses que expresó fueron en línea a la reducción de las asimetrías para conseguir una participación equitativa por medio de la participación activa de cada miembro en la construcción de consensos.

Por último, Fernando Lugo. Tomó el mismo enfoque de negociación que Tabaré Vázquez por las mismas razones; no obstante, sus intereses principales varían al momento de velar con gran compromiso por el pleno establecimiento y mantenimiento de la estabilidad democrática en el Mercosur, así como en cada país miembro. De igual manera, el incremento de cooperación entre miembros es algo anhelado para la consecución de una participación equitativa con el objetivo de fortalecer los procesos de integración en todos los aspectos, pero con especial atención sobre lo social (como es común desde los 2000).

Es importante rescatar que, debido a que cada presidente lideraba un Estado con distintas capacidades, aspiraciones y proyecciones, estos practicaron la negociación con un enfoque distinto (aunque con similitudes entre los socios mayores y los socios minoritarios respectivamente), al igual que en los intereses que perseguían. Esto también permite comprender de mejor manera el porqué del interpresidencialismo, es mucho más conveniente para los presidentes que la negociación política dentro del Mercosur se llevara a cabo de tal modo, en lugar de a través de una estructura institucional burocratizada, ya que en tal caso, los intereses directos y las presiones no podrían ser ejercidas de igual manera; sin embargo, como se menciona en el capítulo, a pesar de que este mecanismo permitió la supervivencia del bloque en algunas ocasiones, realmente afecta a los procesos de negociación formales en cada ocasión evitando que haya una verdadera convergencia estructural -incluso después de la creación del FOCEM-.

Seguidamente, se presenta una tabla que concentra los modos de negociación de cada presidente con sus respectivos elementos:

Tabla 7

Modos de Negociación en el Mercosur

Presidente	Enfoque de Negociación	Criterios	
		Intereses Principales	Aspectos Clave
Lula de Silva	Diplomático / Pragmático	Intereses económicos nacionales Fortalecer la posición de Brasil en la región y el bloque Cooperación entre miembros	Acuerdos equilibrados Inclusión social - Agenda Social Integración regional
Néstor Kirchner	Político / Pragmático	Intereses económicos nacionales Fortalecer la posición de Argentina en la región y el bloque Formar alianzas estratégicas	Políticas para el desarrollo nacional Negociación activa Justicia social
Tabaré Vázquez	Búsqueda de Consensos / Multilateralismo	Intereses económicos nacionales Reducción de asimetrías Equidad y Desarrollo Regional Multilateralismo / Ampliar capacidades y alcance del bloque	Participación equitativa Participación activa Agenda Social
Fernando Lugo	Búsqueda de Consensos / Multilateralismo	Intereses económicos nacionales Estabilidad democrática en el bloque Integración socioeconómica Cooperación Regional	Democracia y Derechos Humanos Participación activa Inclusión social - Agenda Social Participación equitativa

Nota. Esta tabla condensa la información sobre los modos de negociación de cada presidente dentro del Mercosur. Fuente: Elaboración propia.

Los tres enfoques de negociación que se utilizan para caracterizar a cada uno de los presidentes analizados están compuestos de algunos elementos que determinan la forma de identificar, priorizar y proyectar los intereses de los mismos por medio de sus acciones, especialmente en base a las capacidades, estatus y rol de los mismos en el espacio de negociación (en este caso, el Mercosur). Los dos primeros pueden considerarse como estilos competitivos ya que buscan alcanzar y satisfacer los intereses propios sin tener mucha consideración en la contraparte (se establece una relación ganar-perder); mientras que el tercero se percibe como colaborativo debido a que lo que se busca es la inclusión de los intereses y necesidades de todas las partes para encontrar soluciones de beneficio mutuo (Shell, 2001).

Cabe aclarar que, la información condensada en los siguientes párrafos es resultado de inferencias a partir de una revisión del manejo de las presidencias pro tempore en el Mercosur (Caetano, 2011), en concordancia con la propuesta metodológica de análisis de contenido de Klaus Krippendorff (1980): “El análisis de contenido es una técnica de investigación [que utiliza un conjunto de procedimientos] para hacer inferencias reproducibles y válidas a partir de un texto (de los datos al contexto de los mismos)”

3.2. ¿Fracaso del Mercosur?: Unasur como nueva alternativa

Pensar en cómo se ha desarrollado el proceso de integración que significa el Mercosur requiere de una cercana observación de dos aspectos esenciales: a) aciertos y; b) fracasos. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, el cambio de matriz que sufrió el bloque desde inicios del nuevo siglo trajo consigo múltiples avances, especialmente, en el ámbito social; aún así, es claro que el nuevo enfoque adoptado se despreocupaba un poco por los temas de integración netamente económica-comercial (dando paso a la promoción de intereses individuales y no colectivos como bloque regional) y se enfocó cada vez más en intentar crear una identidad no solo “mercosureña” sino que también regional, pero nuevamente de un modo ineficiente ya que la construcción de la misma nunca estuvo pensada a través de instituciones cargadas de esa identidad; es decir, la identidad se estancó en discursos que transmitían cierta ideología, lo que al mismo tiempo, la aversión a la constitución de instituciones de carácter supranacional fortaleció la interdependencia basada en interacciones comerciales (Sica y Malamud, 2013).

En primer lugar, los aciertos del Mercosur le han permitido darle continuidad al proceso de integración gracias al nuevo modelo de integración que se adoptó (regionalismo poshegemónico). De esta manera se identificó que estos aciertos giran en torno a dos ejes:

- Liderazgo político: desde Brasil y Argentina siempre hubo un claro liderazgo tanto en procesos de negociación, alcance de acuerdos, propuestas, etc.; sin embargo, esto también se ve reflejado a la hora de sostener firmemente su posición (izquierda) política y expandirla hacia el resto de los miembros (Gazel y Paiva, 2003).
 - Normas y políticas comunes: hubo un arduo trabajo por conseguir uno de los objetivos primordiales del bloque desde su creación, es decir, el establecimiento de normas y políticas comunes que faciliten los procesos comerciales e impulsen el crecimiento económico (por ejemplo, el establecimiento de un arancel externo común). Este fenómeno también está presente en el área social, donde la articulación de una agenda social y de programas de trabajo como el desplegado entre 2004-2006.
 - Cohesión: la posición política en la que se sustentan las acciones de cada Estado involucrado tanto a nivel nacional como regional ha contribuido a formar un sentimiento de afiliación y pertenencia (Caetano, 2011); consecuentemente, esto amortigua los roces, conflictos y asimetrías que puedan presentarse en distintos ámbitos.
 - Voluntad política: en la misma línea, el incremento de cohesión genera una mayor voluntad política para la cooperación regional. Los Estados son más propensos a concretar consensos que requieren niveles más altos de compromiso; no obstante, no lo suficiente como para el establecimiento de una institución supranacional (Malamud, 2010).
 - Legitimidad: el despliegue de un “régimen revolucionario” dentro del marco de la integración regional necesita ser legítimo para mantenerse a través del tiempo, el liderazgo político ejercido dentro y fuera del bloque (ya que la izquierda ganó terreno en prácticamente toda América del Sur para 2008). En este sentido, el interpresidencialismo que se practicaba evidenció que los presidentes contaban con legitimidad popular (Malamud, 2010), por lo que

la discusión de temas, resolución de controversias y negociación nunca fue fuertemente cuestionada, evitando la inestabilidad.

- Ampliación de enfoque: el Mercosur pasó de ser un organismo que respondía a únicamente a incentivos económicos a uno en que la dimensión social llegaba cada vez más alto en la jerarquía de prioridades de la agenda del mismo.
 - Agenda Social: impulsada con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Estados miembros del Mercosur, las preocupaciones ya no se limitaban al desarrollo y crecimiento económico (desde el neoliberalismo), sino que también cambio el significado del desarrollo como tal (Vázquez, 2011), incluyendo nuevas dimensiones que cubren temas como la pobreza, seguridad social, inclusión, etc.
 - FOCEM: desde 2004 esta institución que actúa como un mecanismo financiero para promover la convergencia socioeconómica de los miembros ha facilitado los esfuerzos por conseguir avances en infraestructura, desarrollo productivo, fortalecimiento institucional y programas sociales (Delgado, 2008); se engloban temas más amplios en el marco de la justicia social, desigualdades, inclusión, desequilibrios, etc.

Segundo, aquello que puede catalogarse como un “fracaso” por parte del Mercosur se relaciona directamente con el incumplimiento de sus objetivos, así como con acciones que de una u otra manera impiden el pleno funcionamiento del mismo. En este caso, también se identificaron dos ejes principales:

- Estructura institucional: aunque son 4 los órganos principales del Mercosur (Consejo del Mercado Común (CMC); Grupo Mercado Común (GMC); Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); Parlamento del Mercosur (Parlasur)), de estos se derivan múltiples comités técnicos, foros, institutos, secretarías, comisiones, etc. De este modo, el número de órganos que componen la estructura institucional del Mercosur ha ido incrementando cada vez más, sin que cada uno de los nuevos órganos cumplan una función relevante ni bien diferenciada del resto.
 - Inflación: El número de órganos derivados de los principales es bastante alto y realmente no aportan significativamente al avance del Mercosur como proceso integracionista.

- Incompetencia: debido a que el único órgano con facultad de decisión es el CMC, el resto de los órganos pasan a ser extremadamente pasivos y a cumplir con un rol prácticamente burocrático (Malamud, 2010) en los procesos administrativos del bloque. No se les ha atribuido ninguna competencia con capacidad de influir de forma positiva en el desarrollo de la estructura que los alberga.
- Dependencia: los cambios que pueden darse requieren que haya entendimiento entre los poderes ejecutivos de cada miembro, por lo que la estructura cae en dependencia directa de los intereses presidenciales (Sica y Malamud, 2021).
- Lentitud: en sintonía con los 2 aspectos anteriores, el hecho de que las decisiones estén sujetas a las motivaciones presidenciales ralentiza el avance en múltiples otros ámbitos (Briceño-Ruiz, 2021) que podrían funcionar con mucha más autonomía si se les otorgase una mayor capacidad para ello.
- Supranacionalidad: no se ha materializado ningún intento por establecer instituciones que “consoliden avances que luego sea muy difícil revertir” (Caetano, 2011, p.32) a través de la negociación política; en consecuencia, las promesas con las que carga el Mercosur se vuelven muy frágiles ante cualquier adversidad.
- Barreras al comercio
 - No arancelarias: la aplicación de minuciosos controles aduaneros entre los miembros del Mercosur (especialmente entre Brasil y Argentina) entorpecía los procesos de transporte y comercialización de mercancías; de mismo modo, se han impuesto obstáculos técnicos tales como certificaciones y regulaciones técnicas para la importación y exportación de productos (Mussi, 2017).
 - Asimetrías: las desigualdades en términos económicos son evidentes entre cada miembro, siendo Uruguay y Paraguay los más afectados por las mismas. Esto impide que se lleguen a acuerdos internos mucho más amplios

y efectivos a la hora de generar un ambiente propicio para el establecimiento de un verdadero mercado común (Granja, 2017).

Es así como, el Mercosur ha experimentado una serie de progresos y fallas que han hecho del mismo un organismo con bastantes potencialidades que están siendo socavadas por los aspectos aquí mencionados. Sin embargo, esto no era tan visible ni estaba tan claro que estas dificultades podían ser superadas -o por lo menos, sobrellevadas- dando paso a que nuevos proyectos de carácter similar ganen más atención e interés por parte de los miembros del bloque y de la región entera. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), aunque ambos proyectos tenían una matriz similar -en línea a lo poshegemónico (Ruiz y Ribeiro, 2015)- se diferencian claramente en su estructura, objetivos y el modo en que operan en relación a la integración regional.

La Unasur se presentó en 2008 como un proyecto integracionista mucho más amplio y comprometido fuertemente con aspectos que ya se trataban en el Mercosur (Bono y Bogado, 2014). Desde su consolidación sus áreas de interés eran lo político, económico, social y cultural, expresando abiertamente que esas son las prioridades en las que trabajará para fortalecer la unidad de toda América del Sur y a la integración regional de la misma para obtener resultados efectivos sobre la construcción de infraestructura, desarrollo energético, salud, educación, seguridad y defensa. Por otro lado, cuenta con una estructura mucho más intergubernamental (Mellado, 2009), en la que los procesos de toma de decisión escapan del presidencialismo presente en el Mercosur ya que el poder ejecutivo de cada miembro no lo es todo en la negociación; aun así, se explotó de gran manera el auge de la izquierda política extendida por toda la región -Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina), Fernando Lugo (Paraguay), Tabaré Vázquez (Uruguay), Hugo Chávez (Venezuela), Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador), Evo Morales (Bolivia)- con el fin de que el resto de países con una inclinación más cercana a la derecha política (Perú, Colombia, Surinam y Guyana) se adhieran al proyecto con el fin de componer una sola identidad regional. Su alcance era mayor debido a que contaba con 12 miembros desde 2008, la integración regional a la que apuntaba se alineaba más a la cooperación política para lograr consensos con diálogo activo, esto con la finalidad de incrementar los niveles de gobernabilidad democrática (Bermúdez, 2011) y la calidad de la misma.

En la tabla 8 se presenta de forma resumida la comparación entre el Mercosur y la Unasur en diferentes dimensiones comunes:

Tabla 8

Comparación entre Mercosur y Unasur

Comparación Mercosur - Unasur (2008)		
Organismo Regional	Dimensión	Característica
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Objetivos	Integración económica por un mercado común
	Enfoque	Libre comercio y armonización de políticas económicas
	Alcance	Económico, político y social
	Membresía	Miembros y Asociados
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Objetivos	Integración regional por coordinación de políticas
	Enfoque	Gobernabilidad, cooperación y diálogo político
	Alcance	Económico, político, social y cultural
	Membresía	Miembros

Nota. Esta tabla compara el Mercosur y a la Unasur en diferentes dimensiones. Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, es necesario mencionar que este nuevo proyecto que aparece como una alternativa fresca al aparente estancamiento del Mercosur, realmente no logra ser un reemplazo de este, más bien funge como otro proyecto que si bien converge en muchos aspectos, también se ocupa de otros que no son tomados en cuenta por el bloque que estamos estudiando -como la dimensión cultural-; siendo así, es evidente como se presenta el fenómeno que Malamud (2018a) denomina como “overlapping regionalism”, un tipo de regionalismo que -como su nombre sugiere- se solapa en sí mismo al enfocarse en áreas que ya están siendo tratadas por otros organismo, pero sin satisfacer los desafíos de los mismo volviendo recurrente la aparición de nuevos actores que se ocupen del tema en búsqueda de solventar aquella problemática.

3.3. Propuesta de estrategia para fortalecer el Mercosur

Una vez revisada la trayectoria del Mercosur en diferentes aspectos y aterrizada en el marco del regionalismo poshegemónico para evidenciar el cambio que hubo con respecto al siglo pasado.

Es evidente que el Mercosur podría superar sus limitaciones si se trabaja en línea a 4 objetivos: 1) consolidar un equilibrio de poder y participación equitativa; 2) establecer una negociación política eficiente y promover el diálogo constructivo; 3) fortalecer la estructura institucional y la gobernanza del Mercosur y; 4) fortalecer la participación ciudadana y la apropiación del Mercosur. De este modo, los 4 objetivos contribuyen directamente al siguiente objetivo general: Fortalecer la autonomía, equidad y participación de los países miembros en el Mercosur, promoviendo la integración regional basada en principios de solidaridad y cooperación a través de una negociación política efectiva.

Una vez aclarados los objetivos de la estrategia planteada, se procede a presentar la estructura de la misma de forma más esquemática. Cada objetivo presentado cuenta con pilares esenciales que a su vez cuentan con tácticas para ser implementados correctamente en el Mercosur y alcanzar el objetivo general.

Este método para estructurar la estrategia está basado en las propuestas de vario autores que hablan sobre la formulación de estrategias para la negociación como: Putman et al., (1992), Coolsaet y Pitseys (2015) y Caraway et al. (2012); no obstante, fueron adaptadas a las necesidades de este trabajo. Cabe mencionar que, esta propuesta de estrategia también se realizó en base a las ideas, postulados y proyecciones de autores como: Malamud y Schmitter (2006), Silva y Álvarez (2021), Bouzas (2010), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014), Briceño-Ruiz (2010).

Objetivo General: Fortalecer la autonomía, equidad y participación de los países miembros en el Mercosur, promoviendo la integración regional basada en principios de solidaridad y cooperación a través de una negociación política efectiva.

Objetivo Específico 1: consolidar un equilibrio de poder y participación equitativa.

Pilar 1: democracia y toma de decisiones con carácter inclusivo.

- Táctica 1: establecer mecanismos de representación proporcional para todos los miembros en los órganos de decisión del Mercosur (CMC por lo pronto).

- Táctica 2: abrir espacios de diálogo para los actores, voces y perspectivas que orbitan los procesos de negociación y toma de decisiones en el Mercosur (sociedad civil, Estados asociados, etc.).
- Táctica 3: facilitar la participación de actores no estatales (sociedad civil y sector privado) en la planificación, implementación y evaluación de políticas regionales en cada área de la agenda de trabajo del Mercosur.

Pilar 2: desarrollo económico equitativo y sustentable.

- Táctica 1: promover una integración productiva con el fin de lograr diversificar las economías de los Estados miembros y romper con la dependencia en productos/mercancías/servicios o sectores específicos.
- Táctica 2: establecer mecanismos de financiamiento y apoyo paralelos al FOCEM para el desarrollo de infraestructura a nivel regional y el despliegue de proyectos conjuntos de gran alcance.

Pilar 3: protección de los derechos humanos y la inclusión social.

- Táctica 1: garantizar el respeto y promoción de los derechos humanos en cada una de las políticas y normas que regulen las acciones del Mercosur para con los habitantes de los Estados miembros.
- Táctica 2: diseño de programas de cooperación en áreas sociales de gran impacto como la educación, la salud, la desigualdad, etc.
- Táctica 3: promover la inclusión social en un amplio espectro (igualdad de género, grupos vulnerables, etc.) y la protección de los derechos laborales para las personas que residan y se movilicen en territorio mercosureño.

Objetivo Específico 2: establecer una negociación política eficiente y promover el diálogo constructivo.

Pilar 1: confianza y transparencia en las negociaciones.

- Táctica 1: establecer mecanismos de consulta y diálogo permanentes entre los Estados miembros.
- Táctica 2: promover la transparencia y acceso a la información.
- Táctica 3: fortalecer la capacidad negociadora de los involucrados con programas de formación y asistencia técnica en negociación política.

- Táctica 4: basar las negociaciones en los intereses en discusión y no en las posiciones de cada parte.

Pilar 2: gestión de conflictos y diferencias.

- Táctica 1: utilizar los mecanismos de solución pacífica de controversias y mediación presentes en el Mercosur, incluir nuevos y mejorar los existentes.
- Táctica 2: fomentar la creación de comités técnicos y grupos de trabajo ad hoc para el manejo de temáticas sensibles y alcanzar consensos.
- Táctica 3: instar al diálogo político y la cooperación regional en ámbitos de interés común para conseguir acuerdos de satisfacción compartida.

Pilar 3: complementariedad mediante la coordinación.

- Táctica 1: establecer mecanismos de coordinación para articular al Mercosur con otros bloques regionales.
- Táctica 2: promover la convergencia normativa para armonizar las políticas entre todos los miembros y entrar en sincronía con otros espacios de integración latinoamericana.
- Táctica 3: fomentar la cooperación y buenas prácticas con otras organizaciones regionales en áreas de interés compartido como medio ambiente, seguridad y educación.

Objetivo Específico 3: fortalecer la estructura institucional y la gobernanza del Mercosur.

Pilar 1: eficiencia y agilidad en la toma de decisiones.

- Táctica 1: simplificar los procesos administrativos y burocráticos en los órganos decisorios del Mercosur (CMC).
- Táctica 2: promover la plena coordinación y articulación de los órganos del Mercosur en sus distintos niveles.
- Táctica 3: establecer plazos y mecanismos de seguimiento que garanticen la implementación de las decisiones tomadas.

Pilar 2: rendición de cuentas.

- Táctica 1: divulgar el estado de los procesos de negociación y toma de decisiones, así como de los procesos de implementación de las mismas.

- Táctica 2: establecer evaluaciones periódicas que reflejen las actividades realizadas y los resultados de las mismas.
- Táctica 3: promover la participación activa de la sociedad civil en los procesos de revisión y evaluación en la gestión institucional del Mercosur.

Pilar 3: capacidad técnica y administrativa.

- Táctica 1: impulsar programas de capacitación sobre procesos de integración regional.
- Táctica 2: aumentar el nivel de coordinación y comunicación entre los comités técnicos e institutos que componen el Mercosur.
- Táctica 3: centrarse en el fortalecimiento de los recursos humanos y técnicos del Mercosur.

Pilar 4: supranacionalidad.

- Táctica 1: incentivar a los Estados miembros a cooperar a través de la transferencia gradual de competencias nacionales (soberanía) hacia órganos con carácter supranacional en la estructura del Mercosur.
- Táctica 2: otorgar competencias de poder, autonomía y toma de decisiones a órganos esenciales en la estructura institucional del Mercosur (Parlasur y FOCEM, por ejemplo).
- Táctica 3: promover la participación activa de otros órganos para la toma de decisiones y que se encarguen de gestionar su implementación.
- Táctica 4: crear una “ciudadanía supranacional” que brinde beneficios adicionales a los ciudadanos de los Estados miembros para el lanzamiento de programas enfocados en la libre circulación, libre acceso a servicios y oportunidades en varios ámbitos (salud, educación, trabajo, etc.).

Objetivo Específico 4: fortalecer la participación ciudadana y la apropiación del Mercosur.

Pilar 1: comunicación y difusión.

- Táctica 1: informar a la ciudadanía sobre los procesos que se llevan a cabo en el Mercosur, al igual que sus avances, dificultades y resultados.
- Táctica 2: realizar eventos que aumenten la cercanía entre el Mercosur y la ciudadanía de los Estados miembros para facilitar su participación e inclusión.

Pilar 2: educación y cultura regional.

- Táctica 1: promover programas de intercambio en áreas como la educación y lo laboral.
- Táctica 2: fomentar la enseñanza de la historia y procesos de integración regional del Mercosur y otros proyectos de América Latina.

Pilar 3: involucramiento de la sociedad civil en procesos de integración.

- Táctica 1: proponer espacios para el diálogo y consulta entre la sociedad civil, el sector privado y el Mercosur.
- Táctica 2: establecer mecanismos de participación ciudadana con impacto en los procesos de negociación política y la toma de decisiones en temas de política regional.
- Táctica 3: promover la colaboración entre actores circundantes al Mercosur y los gobiernos para la construcción de proyectos de desarrollo regional.

La estrategia propuesta pretende fortalecer al Mercosur en diferentes áreas temáticas (económico, social y político) desde el entendimiento que ofrece el regionalismo poshegemónico para comprender los procesos que se llevan a cabo como proyecto integracionista, enfocándose también en la práctica de una negociación política eficiente capaz de mejorar la autonomía, equidad y participación activa de los miembros desde la cooperación y la solidaridad. Esto, en conjunto busca consolidar un Mercosur más sólido, inclusivo y eficiente en cuanto a su estructura institucional y los procesos que de ella se derivan, permitiéndole ampliar su gobernanza y poder hacer frente a los nuevos desafíos regionales de la época para finalmente seguir desarrollándose en el futuro.

En este capítulo se abordaron los progresos y fallas estructurales del Mercosur desde una perspectiva más metodológica, poniendo énfasis en el discurso implícito que transmiten los documentos (Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto y Consenso de Buenos Aires) que forman parte del proceso de desarrollo del Mercosur. También, se revisaron brevemente los modos de negociación de los presidentes más relevantes de cada país durante el periodo de estudio definido para este trabajo, demostrando el porqué era conveniente mantener el presidencialismo -especialmente por parte de Brasil y Argentina- y la aversión a dar el paso hacia la supranacionalidad en el proyecto integracionista. Para concluir con el trabajo, a continuación se presentan las conclusiones del mismo en las que

están contenidas los hallazgos resultantes de la investigación; adicionalmente, se incluye un apartado con las recomendaciones respecto a la temática investigada.

Para complementar la investigación, se hicieron acercamientos a través de correo electrónico con el Dr. Andrés Malamud, experto relaciones internacionales latinoamericanas, integración regional, política comparada, entre otras áreas. Se discutieron los contenidos de este trabajo y compartió sus ideas sobre las principales temáticas y puntos fuertes del mismo; adicionalmente, reafirmó las conclusiones que se presentan en el siguiente apartado, otorgándole un sustento teórico de bastante valor a la investigación presentada.

Se presentan de manera resumida las preguntas que se discutieron y las respuestas que brindó al respecto:

1. En relación con la negociación política y la estructura institucional ¿cuáles cree que serías las fallas más evidentes del Mercosur?

El Mercosur es formalmente una unión aduanera, ni si quiera alcanza la categoría de zona de libre comercio; esto debido a que existen incumplimientos de los tratados negociados como producto de dos aspectos específicos: 1) los Estados miembros tienen intereses proteccionistas y 2) la organización regional no posee instrumentos para sancionar las transgresiones debido a que su carácter interpresidencialista no lo permite.

2. ¿De qué manera cree que el interpresidencialismo ha influido sobre el desarrollo nuevo enfoque y agenda del Mercosur?

El interpresidencialismo sostuvo la integración durante la primera década, mientras aumentaba la interdependencia comercial, y se agotó cuando se estancó esa interdependencia. “El nuevo enfoque y agenda” fue solo discurso manejado a través de la ideología política que predominó en la región; la promoción del “nuevo Mercosur” no tuvo resultados sólidos en la práctica.

3. ¿Fueron los intereses de Brasil y Argentina un factor clave para moldear la estructura institucional del Mercosur a su conveniencia?

Malamud hace un símil con la Unión Europea, evidenciando que los intereses de los países con mayores capacidades sí moldean la estructura de los procesos integracionistas; por ejemplo, mencionó que Brasil y Argentina han actuado de manera similar a lo que fue

Alemania, Francia y Gran Bretaña dentro de la Unión Europea en sus respectivos periodos históricos. También mencionó que, algunos Estados deciden compartir soberanía con sus vecinos (integrarse) para defender mejor sus intereses; Brasil y Argentina constituyen el 95% del Mercosur y es claro que este hecho provoca que la organización va a estar moldeada por los intereses de esos dos países.

4. Dentro del periodo de estudio (2000-2009) ¿realmente podría considerarse la Unasur como una alternativa al Mercosur?, si es así ¿en qué aspectos?

Malamud considera que ambas organizaciones se constituyeron de formas y con objetivos muy diferenciados, por lo que realmente no podría considerarse como un reemplazo, incluso con el gran contenido ideológico que ambas poseían en el periodo de estudio.

5. ¿Cómo cree que cambiaría el Mercosur si adoptase una matriz supranacional?

Para Malamud, la probabilidad de que esto suceda es prácticamente nula, debido a que las experiencias de integración a nivel internacional han demostrado que la supranacionalidad es una excepción (europea), por lo que no hay ningún sustento teórico ni empírico que respalde una futura inclinación del Mercosur por la supranacionalidad.

CONCLUSIONES

Después de haber realizado el análisis de las fallas en la negociación política del Mercosur en correspondencia con lo que propone la teoría del regionalismo poshegemónico, se han evidenciado varios puntos que evidencian la existencia de carencias -especialmente en lo que respecta a aspectos institucionales- en la estructura del Mercado Común del Sur.

La hipótesis que da origen a este trabajo, misma que fue planteada al comienzo del mismo (página VIII) se cumple parcialmente (casi por completo), debido a que sí se evidenció una ineficiente negociación política en el Mercosur dentro del periodo de estudio (2000-2009); sin embargo, no queda tan claro cómo la superposición de los intereses de Brasil y Argentina han contribuido a este fenómeno de la integración regional en el bloque, aunque es evidente que esto es lo que todavía no permite el establecimiento de un mercado común. Adicionalmente, los objetivos del trabajo lograron su cometido a la hora de describir el desarrollo y cambios del proceso integracionista, analizar sus procesos de negociación política y enmarcar sus fallas y progresos, todo bajo el marco teórico del regionalismo poshegemónico de Riggiozzi y Tusie (2021).

Los hallazgos que evocaron de este trabajo de investigación se mantienen en línea a lo que los principales autores presentes en este texto han propuesto, y son los siguientes:

1. El interpresidencialismo constituye la principal falla en la negociación política dentro del Mercosur y en los procesos derivados de la misma.

Esta primera conclusión significa que, la naturaleza interpresidencialista (Malamud, 2013) del Mercosur repercute directamente sobre cómo se dan los procesos de negociación política, convirtiéndola en algo lento, ineficiente, pero muy flexible en dependencia -prácticamente completa- a los intereses y motivaciones de cada uno de los jefes de Estado de los países miembros del bloque regional.

Consecuentemente, esto genera estancamientos en el desarrollo institucional del Mercosur ya que no se otorgan competencias de relevancia en términos de toma de decisiones e implementación de las mismas en fin de gestionar eficientemente la consolidación de acuerdos comerciales satisfactorios entre los miembros en línea a los objetivos fundamentales del Mercado Común del Sur.

2. La estructura institucional del Mercosur es ineficiente a la hora de promover la nueva agenda de trabajo que adoptó en bloque a inicios de los años 2000 (agenda social y política).

Este punto se refiere a la incapacidad para producir una plena implementación de las iniciativas, propuestas y proyectos en los miembros, debido a su falta de compromiso generada por las múltiples asimetrías que existen entre ellos.

3. Los intereses particulares de Brasil y Argentina sí constituyen un factor importante para el mantenimiento del presidencialismo en las negociaciones políticas dentro del Mercosur.

Como tercera conclusión se puede decir que, debido a que Brasil y Argentina son percibidos como los miembros mayoritarios en el Mercosur, estos tienen una mayor capacidad de influencia y voz para la promoción e implementación de propuestas; consecuentemente, ambos países vierten sus intereses nacionales (económicos, sociales y políticos) en lo que plantean, relegando en cierto grado las perspectivas y necesidades de los miembros minoritarios -tal como se evidencia en las gestiones de la presidencia pro tempore de estos Estados-.

4. La supranacionalidad no tiene cabida en la estructura del Mercosur.

Esta afirmación sugiere que a pesar de que la negociación política del Mercosur es mermada por su ausencia, el hecho de que los miembros mayoritarios pierdan la oportunidad de continuar con la superposición de sus intereses individuales sobre los intereses comunes en el marco de la integración regional, impide que estos cedan su soberanía para el establecimiento de una institución de carácter supranacional que regule por sobre sus intereses; del mismo modo, esto implicaría un compromiso mucho más alto entre los Estados miembros del Mercado Común, cosa que es difícil incluso con la estructura institucional que se maneja en el periodo de estudio.

Para superar las fallas en la negociación política del Mercosur y al mismo tiempo contribuir al fortalecimiento de su estructura institucional era necesario abordar de manera urgente el excesivo y predominante presidencialismo, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de participación activa y equitativa entre todos los Estados miembros del bloque para la plena implementación del enfoque que adoptó la nueva agenda de trabajo. De este

modo puede mitigarse la influencia desequilibrada de un país u otro en los procesos y se trabaja sobre garantías con respecto a la inclusión de perspectivas y necesidades de todos los participantes.

Por último, es importante replantearse la supranacionalidad en este proyecto integracionista para la regulación y manejo efectivo de intereses comunes, así como para mejorar los procesos de negociación política en pro de superar las limitaciones institucionales presentes en el periodo de estudio.

RECOMENDACIONES

- Explorar los mecanismos de toma de decisiones y las estructuras de gobernanza del Mercosur para una comprensión más profunda de los factores que influyen en estos aspectos.
- Profundizar sobre el rol e influencia de actores subestatales en los procesos de negociación política del Mercosur para identificar nuevas dimensiones de análisis; es decir, enfocarse en un nivel más bajo que lo regional y estatal.
- Recopilar documentos en los que consten los procesos de negociación del Mercosur desde los discursos vertidos en ellos (notas de prensa, entrevistas, etc.).
- Explorar el impacto e importancia del regionalismo poshegemónico con el mismo interés que la academia le ha dado al regionalismo posliberal. Extender el análisis

Una última recomendación de carácter más personal es que debido a la metodología utilizada (análisis de contenido) los resultados presentados tienen un grado de subjetividad que podría provocar que los mismos se perciban como sesgados; sin embargo, están fundamentados gracias a que dicho análisis también está basado en el marco teórico que atraviesa a toda la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aigeneren, M. (1999). Análisis de contenido. Una introducción. *La Sociología en sus escenarios*, (3).
- Bermúdez, C. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, (14), 202-231.
- Bono, L., y Bogado, L. (2014). El MERCOSUR y la UNASUR: ¿dos experiencias de integración con objetivos convergentes? *Boletín Informativo del CENSUD*.
- Boron, A. (2004). La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos. *Observatorio Social de América Latina*, 5(13).
- Botto, I. (2017). El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 2(5), 155-176.
- Bouzas, R. (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. *Documento de trabajo*.
- Briceño-Ruiz, J. (2021). El Mercosur del periodo post-hegemónico: una evaluación crítica. *Cuadernos Americanos: Nueva Epoca*, 2(176), 99-123.
- Briceño-Ruiz, J., & Ribeiro, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40(1), 48-62.
- Briceño-Ruiz, J., y Gragea, M. (2010). *La integración regional*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Caetano, G. (2006). 2007: el MERCOSUR en el cruce de caminos. *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 27-57.
- http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000300003

- Caetano, G. (2011). Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En G. Caetano (coordinador), *MERCOSUR: 20 Años* (21-71). CEFIR. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>
- Caraway, T. L., Rickard, S. J., & Anner, M. S. (2012). International negotiations and domestic politics: The case of IMF labor market conditionality. *International organization*, 66(1), 27-61.
- Carrera, M. y Rodrigues, R. (2008). Problemas para el desarrollo del Mercosur. *Cadernos de Estudos Latino-Americanos*, (4), 79-99. <http://hdl.handle.net/10284/3118>
- CNN Español. (05 de agosto de 2017). *Suspenden a Venezuela del Mercosur indefinidamente*. <https://cnnespanol.cnn.com/2017/08/05/suspenden-a-venezuela-del-mercotur/>
- Colomer, J. M., & Escatel, L. E. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 123-136.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas.
- Consejo Mercado Común. DEC 06/07
- Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003.
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil -
Consenso de Buenos Aires 3 p. .pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._.pdf?sequence=5)
- Coolsaet, B., & Pitseys, J. (2015). Fair and equitable negotiations? African influence and the international access and benefit-sharing regime. *Global Environmental Politics*, 15(2), 38-56.
- Delgado, D. G. (2008). Inclusión y Justicia Global La agenda en conflicto y el rol del Mercosur. *Director*.
- Dewey, J. (1999). *Logic: The theory of inquiry*, 1938.
- Dür, A. y González, G. (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea.

- El Observador. (30 de julio de 2022). *Para entender / La crisis del 2002 en Uruguay en cinco claves*. [Archivo de Vídeo]. Youtube.
https://www.youtube.com/watch?v=dVETtO9_7lc&ab_channel=ElObservador
- Escobar, A. (2011). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton University Press. *EUI SPS Working Paper* n°1, 2001.
<http://hdl.handle.net/1814/314>
- Fabbri, C. (2005). The constructivist promise and regional integration: an answer to 'old' and 'new' puzzles. The South American case.
- Fawcett, L. & Hurrell, A. (Eds.). (1995). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford University Press.
- Fernández, O. (2017). El regionalismo post-hegemónico en el marco del «nuevo MERCOSUR». *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 12(23), 245-286
- Filo News. (16 de diciembre de 2021). *DICIEMBRE DEL 2001: ¿Por qué la historia del país cambió para siempre? / Filo.explica*. [Archivo de Vídeo]. Youtube.
https://www.youtube.com/watch?v=rw-817reUh8&t=137s&ab_channel=FiloNews
- Fisher, R., Ury, L., & Patton, B. (2011). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. Penguin.
- Frente Quijano. (12 de abril de 2021). *Historia, presente y futuro del MERCOSUR con Luis A. Lacalle Herrera*. [Archivo de Vídeo]. Youtube.
<https://www.youtube.com/watch?v=mDjwBKtoQ0E>
- Gazel, R., & Paiva, P. (2003). Mercosur: éxitos, fracasos y tareas inconclusas. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (5), 91-103.
- Granja, L. (2013). El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos. *Intersticios Sociales*, (6), 1-29.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n6/n6a5.pdf>

- Granja, L. (2017). Evolución Institucional del Mercosur: ¿construcción de capacidades regionales?
http://www.congresso2017.fomerco.com.br/site/anaiscomplementares2?AREA=6#hp2go_top
- Gratius, S. y Bouzas, R. (2008). Mercosur y Nafta: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos., 155-176.
- Grugel, J., Riggirozzi, P., & Thirkell-White, B. (2008). Beyond the Washington Consensus? Asia and Latin America in search of more autonomous development. *International Affairs*, 84(3), 499-517.
- Haas, E. (1970). The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International organization*, 24(4), 607-646.
<https://www.jstor.org/stable/2706149>
- Ikle, Fred Charles, and Nathan Leites. (1962). "Political negotiation as a process of modifying utilities." *Journal of conflict resolution* 6(1) 19-28.
- Kort, M. (2014). Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR. In *VII Congreso de Relaciones Internacionales*.
- Krippendorff, K. (1980). Reliability. Content analysis: an introduction to its methodology.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista* (pp. 268-269). Buenos Aires: Fondo de cultura Económica.
- Lucca, J. B. (2017). El discurso de Lula Da Silva (Brasil, 2003-2006) y Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007) sobre el «trabajo» y el «sindicalismo».
- Malamud, A. (2003). *Presidential democracies and regional integration: an institutional approach to Mercosur (1985-2000)* [Tesis de doctorado, European University Institute] Cadmus EUI Research Repository.
- Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164. doi:10.1353/lar.2005.0004

- Malamud, A. (2008). The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. Quito: FLACSO, 115-35.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones internacionales*, (15), 113-138.
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5051>
- Malamud, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 275-282.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387133948005>
- Malamud, A. (2018a). Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. *Política Internacional*, 3(6), 46-59.
https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/38669/1/ICS_AMalamud_Overlapping.pdf
- Malamud, A. (2018b). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In *Comparative Regional Integration* (pp. 73-94). Routledge.
- Malamud, A. "Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis" en Malamud, A., & Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo económico*, 3-31.
- Martin, Cathie Jo. "Negotiating political agreements." *Political Negotiation: A Handbook* (2015): 7-33.
- Mellado, N. (2009). *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?* Ediciones Lerner.
- Mercado Común del Sur. (01 de septiembre de 2022). Secretaría del Mercosur.
Organigrama MERCOSUR Completo (oficial).
<https://www.mercosur.int/documento/organigrama-mercotur-completo/>
- Mercado Común del Sur. (05 de agosto de 2017). *Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercotur/>
- Mercado Común del Sur. (1997). INFORME MERCOSUR N°3

- Mercado Común del Sur. (s.f.). *Secretaría del Mercosur*.
<https://www.mercosur.int/quienes-somos/secretaria/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (24 de septiembre de 2002). *LOS PRESIDENTES DUHALDE Y CARDOSO CONSOLIDAN EL MERCOSUR*.
<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/los-presidentes-duhalde-y-cardoso-consolidan-el-mercosur>
- Mnookin, R., Peppet, S., & Tulumello, A. (2000). *Beyond winning: Negotiating to create value in deals and disputes*. Harvard University Press.
- Mussi, A. (2017). *Restricciones no arancelarias al comercio en el MERCOSUR* [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires].
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-1117_MussiGabrielTeixeiraAR
- Oelsner, A. (2013). The institutional identity of regional organizations, or Mercosur's identity crisis. *International Studies Quarterly*, 57(1), 115-127.
- Parlamento del Mercosur. (s.f.). *18 años del MERCOSUR: Dificultades del proceso de integración*.
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/786/1/parlasur/18-anos-del-mercosur:-dificultades-del-proceso-de-integracion.html>
- Parlamento del Mercosur. (s.f.). *Historia*.
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/149/1/parlasur/historia.html>
- Parlamento del Mercosur. (s.f.). *Presidente Fernando Lugo declara firme apoyo al Parlamento del MERCOSUR*.
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/838/1/parlasur/presidente-fernando-lugo-declara-firme-apoyo-al-parlamento-del-mercosur.html>
- Patrinós, P., Cymment, P., y Pauselli, G. (2012). Fortaleciendo institucionalidad pública en derechos humanos. Experiencias de cooperación Sur-Sur en el Mercosur. En H. Cairo, A. Cabezas, T. Mallo, E. del Campo, y J. Carpio (eds), *XV Encuentro de*

- Latinoamericanistas Españoles* (pp. 1236-1246). Trama Editorial.
<https://shs.hal.science/halshs-00876849/document>
- Paz, J. I. (2004). Negociación: competencia gerencial por antonomasia. *Revista Eia*, (1), 81-98.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1992). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.
- Ramírez, O. (2022). *Negociación Política y Construcción de Consensos: Caja De Herramientas*. Instituto Republicano Internacional.
- Riggiozzi, P. (2012a). Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with It? En P. Riggiozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism The Case of Latin America* (pp. 17-40). Springer.
- Riggiozzi, P. (2012b). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *Anuario de Integración*,(9), 129-152.
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggiozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism The Case of Latin America* (pp. 1-16). Springer.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2021). Post-hegemonic regionalism. In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.
- Romero, J. L. (1970). El pensamiento político de la derecha latinoamericana.
- Sanchez, L. (s.f.). *Charlando Latinoamérica: mano a mano con Nicanor Duarte Frutos*. Telesurtv. <https://www.telesurtv.net/imreporter/Charlando-Latinoamerica-mano-a-mano-con-Nicanor-Duarte-Frutos-20151126-0081.html>
- Sbraglia, A. (2008). Comparative regionalism: What might it be? *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 29–49.

- Schvarzer, J. (2001). El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. En Sierra, J (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. (21-43). CLACSO.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/schvarzer.pdf>
- Shell, G. R. (2001). Bargaining styles and negotiation: The Thomas-Kilmann conflict mode instrument in negotiation training. *Negotiation journal*, 17(2), 155-174.
- Sica, D y Malamud, A. (25 de marzo de 2021). El Mercosur se hunde en la irrelevancia. *LA NACIÓN*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021/>
- Silva, E., y Álvarez, S. (2021). Fintech en América Latina como estrategia de integración regional. *LATINO*, 38.
- Smink, V. (02 de diciembre de 2021). 20 años del "Corralito": 3 cosas que cambiaron en Argentina tras la grave crisis económica, política y social de 2001. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59494504>
- Torres, A. y Díaz, J. (2011). MERCOSUR ambiental: ¿se trata de una mirada sólo desde el comercio o del avance de la dimensión olvidada? ¿Medio lleno o medio vacío? En G. Caetano (coordinador), *MERCOSUR: 20 Años* (21-71). CEFIR.
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>
- Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991. <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>
- Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. (s.f.). *Tribunal Administrativo-Laboral del Mercosur (TAL)*.
<https://www.tprmercosur.org/es/tal.htm#:~:text=El%20TAL%20est%C3%A1%20integrado%20por,a%C3%B1os%20renovables%20por%20igual%20periodo>
- Vázquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (coordinador), *MERCOSUR: 20 Años* (165-184). CEFIR. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>

Zartman, I. (1974). "The political analysis of negotiation: how who gets what and when."
World Politics 26(3), 385-399.