



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



Instituto de
Relaciones
Internacionales

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

El vínculo Argentina-Brasil y su impacto en el desarrollo del Mercosur (1991-2015)

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

Lic. Francisco Castaño

Director: Dr. Roberto Miranda

La Plata, 25 de junio de 2021

El vínculo Argentina-Brasil y su impacto en el desarrollo del Mercosur (1991-2015)

Lic. Francisco Castaño

Director: Dr. Roberto Miranda

Agradecimientos

Quiero agradecer a un grupo de personas que me ha ayudado y acompañado durante el transcurso de la Maestría y de la tesis, sin el cual no hubiera podido realizarlas.

En primer lugar, a mis padres, Fernando y Mabel, que siempre me han incentivado y apoyado para crecer académica y humanamente.

A mis hermanos, Facundo y Franco, que también son mis amigos. Sobre todo al colo, que me aguantó todos estos años de convivencia platense.

A Alexia, por su amor, su motivación y su apoyo constantes y, también, por su aguante durante la convivencia en cuarentena.

A mis amigos y amigas de Tandil y Balcarce, por tantos años de cariño y amistad que se mantuvieron intactos a pesar de la distancia física.

A mis compañeros y compañeras que conocí durante el transcurso de la Maestría, hacia quienes guardo un profundo afecto.

A mis amigos y amigas de L'Ombelico del Mondo y de Radionauta, por su compañerismo, amistad y profesionalidad, tanto dentro como fuera de la radio.

Al personal docente y no docente del Instituto de Relaciones Internacionales, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de la Universidad Nacional de La Plata. Especialmente, a Laura Bogado y a Norberto Consani.

A mi profesor y director de tesis, Dr. Roberto Miranda. Gracias, querido Roberto, por tus comentarios, tu tiempo y tu paciencia dedicados para conmigo.

A todas estas personas, mi mayor afecto y agradecimiento.

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar el vínculo entre Argentina y Brasil, a través de sus asimetrías, sus políticas exteriores y sus identidades y percepciones, con el fin de deducir los principales condicionantes que incidieron sobre el Mercosur entre 1991 y 2015 e interpretar su evolución y el porqué de su estancamiento a finales de aquel período.

El trabajo se encuentra dividido en una introducción, siete capítulos y la conclusión. A partir de un enfoque teórico ecléctico, se examina la evolución institucional, las regularidades y las deficiencias intrínsecas del Mercosur. Se pone énfasis en el impacto de la relación bilateral sobre el bloque y en cómo las políticas exteriores de ambos países se complementan con las asimetrías crecientes y sus identidades divergentes, lo cual profundiza las falencias institucionales mercosureñas.

Palabras clave: Mercosur, Brasil, Argentina, política exterior, asimetrías, identidades y percepciones

Abstract

The aim of this study is to analyse the relationship between Argentina and Brazil, through their asymmetries, foreign policies and identities and perceptions, for the purpose of gathering the main conditionings that impacted on Mercosur between 1991 and 2015, to interpret its evolution and stagnation at the end of that period.

The study is divided into an introduction, seven chapters and the conclusion. On the basis of an eclectic theoretical approach, the institutional evolution, regularities and intrinsic deficiencies of Mercosur were examined. Emphasis is made on the bilateral relationship impact on the bloc and how both foreign policies complement with the growing asymmetries and their divergent identities, contributing to and worsening Mercosur institutional shortcomings.

Key words: Mercosur, Brazil, Argentina, foreign policy, asymmetries, identities and perceptions

Acrónimos y siglas utilizadas

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AEC	arancel externo común
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
Alalc	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
Alcsa	Área de Libre Comercio de Sudamérica
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT	bienes de informática y telecomunicaciones
BK	bienes de capital
Bndes	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brics	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAA	Centro Azucarero Argentino
CAC	Centro de Agricultores Cañeros
Cactu	Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCM	Comisión de Comercio del Mercosur
Cepal	Comisión Económica Para América Latina
CMC	Consejo del Mercado Común
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
DJAI	Declaración Jurada Anticipada de Importación
EP	Estados Parte
FCES	Foro Consultivo Económico-Social
FEIA	Federación de Empleados de la Industria Azucarera
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI	Fondo Monetario Internacional
Focem	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
Fotia	Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar
G20	Grupo de los 20
GAH	Grupo de Trabajo <i>ad hoc</i>
GAN	Grupo de Alto Nivel
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMC	Grupo del Mercado Común
IBD	<i>investimentos brasileiros diretos</i>
IBSA	India, Brasil y Sudáfrica
IED	inversión extranjera directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
Indec	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Intal	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
ITC	International Trade Centre
I&D	investigación y desarrollo
LNA	licencia no automática
LNE	lista nacional de excepción
MAC	Mecanismo de Adaptación Competitiva
Mercosur	Mercado Común del Sur
MOI	manufactura de origen industrial
Nafta	North American Free Trade Agreement
NCM	Nomenclatura Común del Mercosur
NOA	noroeste argentino
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Parlasur	Parlamento del Mercosur
PB	Protocolo de Brasilia
PBI	Producto Bruto Interno
PFL	Partido da Frente Liberal
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica
PJ	Partido Justicialista
PO	Protocolo de Olivos
POP	Protocolo de Ouro Preto
PPT	presidencia <i>pro tempore</i>
Proálcool	Programa Nacional do Álcool

PT	Partido dos Trabalhadores
Rafua	Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera
RNA	restricción no arancelaria
SML	Sistema de Pagos en Moneda Local
TA	Tratado de Asunción
TPR	Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur
UCR	Unión Cívica Radical
UE	Unión Europea
UIA	Unión Industrial Argentina
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Unica	União da Indústria da Cana-de-Açúcar
USD	dólar estadounidense

Índice

Agradecimientos	3
Resumen	5
Acrónimos y siglas utilizadas	7
Índice de tablas y gráficos	14
Introducción.....	15
1. Aspectos metodológicos	19
2. Marco teórico	20
Capítulo I. La evolución del Mercosur.....	33
1. Antecedentes	33
2. Desarrollo del Mercosur en la década del 90	36
Período de transición (1991-1994)	36
Avances en el Mercosur (1995-1998).....	39
Los réditos económicos del Mercosur “exitoso”	41
Crisis de la integración (1999-2002).....	44
3. El camino del Mercosur en el siglo XXI	46
Relanzamiento del bloque (2003-2006).....	47
Avances en la integración económica, política y social (2007-2010)	50
Estancamiento y fin del ciclo progresista (2011-2015)	53
“Golpe blando” en Paraguay y adhesión de Venezuela al Mercosur	55
La variable económica en el segundo milenio y el impacto de la crisis de 2008 ..	57
Capítulo II. Regularidades del Mercosur.....	63
1. Consolidación de un sistema de comercio imperfecto	63
Una zona de libre comercio y unión aduanera con deficiencias	64
Excepciones al libre comercio	64
Restricciones no arancelarias	66
Problemas con la aplicación del AEC	67
2. Los reiterados conflictos comerciales y su resolución ecléctica.....	70
Conflictos comerciales	71

Resolución de las desavenencias comerciales	77
Acuerdos entre entidades públicas y entre sectores privados	78
La diplomacia presidencial	80
Consultas a la CCM y laudos arbitrales.....	82
3. El sistema intergubernamental.....	83
La centralidad de los Ejecutivos	84
Capítulo III. El sector azucarero como caso de estudio.....	87
1. Influencias e intereses contrapuestos de una intensidad importante.....	87
2. Evolución de la cuestión y participación de los actores	90
Capítulo IV. Las asimetrías	103
1. Las asimetrías económicas y regulatorias.....	103
Asimetrías entre Argentina y Brasil	105
Las asimetrías regulatorias bilaterales	110
2. El tratamiento mercosureño de las asimetrías.....	115
Capítulo V. Las políticas exteriores.....	121
1. La política exterior de Brasil	121
Visión del mundo y de la región	121
Acciones e interacciones.....	126
Coherencia entre el discurso, la praxis y los resultados	132
2. La política exterior de Argentina.....	135
Visión del mundo y de la región	135
Acciones e interacciones.....	142
Coherencia entre el discurso, la praxis y los resultados	145
Capítulo VI. Identidades y percepciones.....	153
1. Identidades y percepciones en el constructivismo.....	153
2. Identidad internacional y política exterior de Brasil.....	156
El “excepcionalismo brasileño”.....	157
La proyección internacional.....	161
El desarrollo	162
La autonomía	163
El componente sudamericano.....	166
3. Identidades y política exterior de Argentina.....	168
4. Percepciones mutuas entre Argentina y Brasil	174

Percepciones brasileñas sobre Argentina	175
Percepciones argentinas sobre Brasil	181

Capítulo VII. Explicación teórica del comportamiento mercosureño de Brasil y Argentina..... 187

1. La avidez autonomista y universalista de Brasil	190
2. La voluntad institucionalista de Argentina	196

Conclusión.....	203
-----------------	-----

Referencias	209
-------------------	-----

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Comercio externo del Mercosur (1991-2001).....	42
Tabla 2. Comercio externo del Mercosur (2003-2007).....	58
Tabla 3. Comercio externo del Mercosur (2009-2015).....	61
Tabla 4. Datos comparativos entre Brasil y Argentina para el año 2015	104
Gráfico 1. Participación de Argentina y Brasil en sus respectivos comercios exteriores	106
Gráfico 2. Intercambio comercial de Argentina con Brasil	106
Gráfico 3. Saldo comercial de Argentina con Brasil en sectores seleccionados	109

Introducción

El bilateralismo entre Argentina y Brasil constituye un eje vector inexpugnable de las relaciones internacionales sudamericanas. Habiéndose constituido como los países más grandes del subcontinente, ambos se encuentran unidos por un lazo común en virtud de su condición de grandes vecinos, en un vínculo que antecede, incluso, su propia existencia como Estados independientes, y cuya historia bilateral ha transitado constantemente por estados de convergencia y divergencia.

Desde mediados de la década de 1980, con los nuevos gobiernos democráticos, en Argentina y Brasil se produjo un giro en el vínculo bilateral y se pasó de las hipótesis de conflicto a una impronta convergente, basada en la defensa de los valores democráticos y la cooperación en sectores estratégicos. Ello constituyó el germen de un proceso que tuvo como corolario la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991. Dicho bloque subregional tiene a ambos países como sus principales protagonistas debido a su peso relativo superior con respecto al resto de los socios mercosureños. No hay dudas de que la alianza bilateral ha sido —y continúa siendo— el eje estructurante del Mercosur. Sin embargo, una de las consecuencias de la preponderancia de estos dos países ha sido que el bloque se constituyó como “una extensión del bilateralismo” argentino-brasileño (Miranda, 2016).

Ahora bien, habiéndose superado las hipótesis de conflicto latentes en el siglo XX y un relativo bajo intercambio bilateral considerándose la vecindad, la creación del Mercosur ha incrementado la interdependencia entre Argentina y Brasil de forma tal que no puede pensarse el desarrollo de un país y de la región sin la participación decidida del otro. No obstante, desde los primeros años del bloque, aquellos dos países han evidenciado posturas divergentes sobre el lugar del proceso de integración regional en general y del vecino mercosureño en particular.

Durante los 90, si bien Argentina y Brasil coincidieron en lanzar al Mercosur en consonancia con el neoliberalismo y el *regionalismo abierto* imperantes, ambos países implementaron estrategias de política exterior discordantes con respecto al socio y al

bloque en sí. Mientras que Argentina con Carlos Menem estableció un alineamiento con Estados Unidos y consideró la importancia brasileña solo desde el aspecto económico-comercial, Brasil desarrolló una política de *soft balancing* hacia el hegemon (Russell y Tokatlian, 2002a) y procuró iniciar un proyecto alternativo sudamericano durante el Gobierno de Itamar Franco, a partir del Área de Libre Comercio de Sudamérica (Alcsa). Dicho proyecto regional, si bien no encontró cabida inicialmente, fue retomado por el sucesor de Franco, Fernando Henrique Cardoso, a partir de la realización de la primera cumbre de presidentes suramericanos en el año 2000. De esta forma, además, tanto el Mercosur como el proyecto subcontinental le servían estratégicamente a Brasil como un medio para oponerse al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos.

Tras los primeros años de éxito en cuanto a la variable comercial y financiera, el Mercosur evidenció un fuerte sismo a finales de los 90 y principios de los 2000, cuando las crisis nacionales e internacionales agravaron las tensiones económicas y políticas y llevaron a la virtual parálisis del bloque. Ello puso en el tapete que las asimetrías entre los miembros se habían incrementado notablemente y que los réditos económicos obtenidos por la liberalización arancelaria no solo no habían desembocado en una integración real de los Estados, sino que tampoco eran suficientes como único eje sobre el cual estructurar un proyecto regional dinámico y convergente.

A partir de 2003, los nuevos presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de Argentina, Néstor Kirchner, emprendieron un camino abocado a la intención de revitalizar al Mercosur y de profundizar, fundamentalmente, la arista política del proyecto subregional. Se produjo una concordancia bilateral inédita hasta entonces por el grado de coincidencia entre los mandatarios de los socios mayoritarios y por el contexto internacional también inédito, caracterizado por haber sido políticamente permisible y económicamente promisorio para los países sudamericanos.

En efecto, la convergencia política entre los líderes mercosureños estaba sustentada internamente por economías que mejoraban sus índices, las cuales, a su vez, se veían altamente beneficiadas con el alza de los precios de los *commodities* con los cuales la región contaba con importantes ventajas comparativas. Esta mejora económica y la confluencia política también estaban contextualizadas por una retracción de la injerencia de Estados Unidos en la región y un fuerte cuestionamiento de las sociedades y los líderes políticos a los postulados del neoliberalismo y el Consenso de Washington que habían derivado en la crisis regional. Esta concordancia política bilateral, que se hizo extensiva al resto de los Estados Parte (en adelante, EP) del Mercosur y muchos países de América Latina, convergió en la negativa al ALCA en

2005. Esta impronta menos liberal en lo económico fue trasladada al bloque subregional sudamericano, a partir del cual se intentó dar solución a las cuestiones pendientes, tales como las asimetrías y la integración productiva.

Sin embargo, este relanzamiento del Mercosur no encontró la continuidad deseada y, prontamente, evidenció nuevos síntomas de divergencias entre Argentina y Brasil, a pesar de la retórica decididamente orientada hacia la profundización del bloque. Así, tras el no al ALCA, el valor político del espacio subregional disminuyó notablemente. Una de las principales causas fue el proyecto sudamericano encabezado por Brasil, que se había institucionalizado en la Comunidad Suramericana de Naciones (en adelante, CSN) en 2004, relanzada como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008, a partir de lo cual este último país pasó a asignarle un papel secundario al Mercosur. La consecuencia fue que Argentina no tuvo otra variante más que la de acompañar a su vecino, lo cual implicó el desvanecimiento de la ilusión de avivar el bloque mercosureño como espacio de construcción de poder (Miranda, 2015b).

Asimismo, las asimetrías que ya evidenciaban las economías de los socios más grandes se amplificaron tras la devaluación del real en 1999 y la crisis argentina de 2001, las cuales se profundizaron aún más a partir de entonces. Al respecto, junto con una industria argentina que había sufrido la desregulación de los 90 en contraposición a lo acontecido en Brasil, que protegió a sectores estratégicos, estas cuestiones generaron la reversión del superávit y la consolidación del déficit comercial de Argentina con su socio en el transcurso de los 2000. Esta cuestión, sumada a la desmejora de los índices económicos en ambos países, derivó en la aplicación de diversas medidas de restricción comercial, que en un primer momento fueron toleradas por el Gobierno brasileño a partir de la tesis de la “paciencia estratégica”, lo cual sostuvo el vínculo bilateral. Sin embargo, el impacto de la crisis del 2008 y de los desajustes macroeconómicos subsiguientes, que se consolidaron a partir de la segunda década del 2000, tuvieron como consecuencia nuevamente la implementación de medidas restrictivas, tanto de Argentina como de Brasil, lo cual volvió a poner en cuestionamiento a un Mercosur debilitado, sobre todo por parte de algunos sectores domésticos del gigante sudamericano.

Si bien el Mercosur económicamente continuó siendo el proyecto a partir del cual Argentina y Brasil comercian y encaran subregionalmente negociaciones internacionales, políticamente perdió relevancia en los últimos años y se encontró frente a dos proyectos encontrados: el de Brasil, con el foco puesto en un proyecto sudamericano para sustentar su objetivo de convertirse en *global player* y *global trader*; y el de Argentina, que se ha visto subsumida al proyecto de brasileño, frente a

lo cual optó por aplicar una “estrategia de *bandwagoning*” (Creus, 2014) hacia este e, incluso, por fortalecer otras alianzas, como lo fue la establecida con la Venezuela de Hugo Chávez. Por su parte, el impulso de la integración, que por momentos parecía fuerte, tampoco parece sostenerse, en la medida que sigue apostándose al fortalecimiento del Estado desde la perspectiva nacional (Vigevani y Ramanzini Jr., 2010).

Estas cuestiones, propias de la relación bilateral entre los miembros más relevantes del bloque, se complementan con elementos de carácter institucional tanto endógenos del Mercosur como también exógenos al mismo (Lorenzo, 2006; Malamud, 2013; Botto, 2017b), que configuraron un escenario en el cual el proceso subregional se encuentra paralizado en cuanto a su funcionamiento y desarrollo, marginalizado como institución y de una irrelevancia creciente (Sorj y Fausto, 2013).

Ahora bien, la oposición de los proyectos políticos gubernamentales argentino-brasileño es clave, pero también es evidente que las sociedades distan de considerarse propias de pertenecer a un espacio como es el Mercosur desde el ámbito identitario; es decir, las políticas exteriores disonantes de Argentina y Brasil tienen su correlato en la no integración y en la no identificación de las respectivas sociedades en un proyecto subregional común. Una posible causa radicaría en las diferentes trayectorias históricas, que explican las imágenes desencontradas que cada país tiene del otro (Sorj y Fausto, 2013).

Tras esas consideraciones previas, los interrogantes que conducen la investigación son: ¿existen consenso e incentivos concretos para avanzar hacia un estadio de integración superior o, al menos, cumplir con lo estipulado en el Tratado de Asunción? ¿El Mercosur realmente integró a los Estados? ¿Aún es una herramienta para construir poder y proyectarse internacionalmente? ¿Qué papel le cabe a Brasil, potencia regional, en la profundización del bloque? ¿Y a Argentina?

El objetivo del trabajo es analizar el vínculo entre Argentina y Brasil, a través de sus asimetrías, sus políticas exteriores y sus identidades y percepciones, con el fin de deducir los principales condicionantes que incidieron sobre el Mercosur entre 1991 y 2015 e interpretar su evolución y el porqué de su estancamiento a finales de aquel período.

Los objetivos específicos son siete, los cuales serán abordados progresivamente en cada uno de los capítulos. El primero es describir los componentes políticos y económicos del Mercosur durante el período abordado, partiéndose de sus antecedentes y focalizándose en la evolución institucional del mismo. El segundo es identificar las regularidades del bloque durante su desarrollo, enfatizándose su consolidación como una zona de libre comercio y unión aduanera con deficiencias, los

reiterados conflictos comerciales y su resolución ecléctica, y el intergubernamentalismo. El tercero es examinar la influencia de los actores de Argentina y Brasil en un caso concreto, el azucarero, que refleja las deficiencias intrínsecas del bloque. El cuarto es explorar la variable relacionada a las asimetrías bilaterales estructurales y regulatorias, así como también el tratamiento dado al respecto institucionalmente desde el Mercosur. El quinto es analizar las políticas exteriores de ambos países, resaltándose sus orientaciones, acciones y medios, para inferir los compromisos adquiridos y alcanzados en lo concerniente al bloque. El sexto consiste en inspeccionar la arista relacionada con las identidades y percepciones que cada país tiene de sí mismo y de su socio. El séptimo es explicar teóricamente el comportamiento mercosureño de Brasil y Argentina.

La hipótesis que guía la investigación es que la influencia del eje Argentina-Brasil sobre el estado del Mercosur entre 1991 y 2015 ha sido central, y radica en sus asimetrías constantes y crecientes, en sus políticas exteriores inarmónicas y en sus identidades y percepciones disonantes, cuestiones que coadyuvan y profundizan las deficiencias intrínsecas del bloque.

A partir de un enfoque teórico ecléctico, se examina la evolución institucional, las regularidades y las deficiencias intrínsecas del Mercosur. Se pone énfasis en el impacto de la relación bilateral sobre el bloque y en cómo las políticas exteriores de ambos países se complementan con las asimetrías crecientes y sus identidades divergentes, lo cual profundiza las falencias institucionales mercosureñas.

El recorte temporal se estipuló a partir de 1991, que es el año en que entró en vigencia el Mercosur, hasta 2015, que comprendió el fin del denominado “ciclo progresista” en la región, marcado, entre otras cosas, por el giro político interno en Argentina y por la profundización de lo que Cervo y Lessa (2014) denominaron como la “declinación internacional” de Brasil.

1. Aspectos metodológicos

El presente trabajo constituye una investigación de tipo cuali-cuantitativa, en la medida en que se intentó comprender un universo importante de bibliografía científica junto con fuentes primarias, con el objetivo de analizar el Mercosur a partir de las experiencias de los dos países más relevantes del mismo.

Lo que se intenta es describir, analizar y explicar el porqué del estado del Mercosur. Para tal fin, se aplica una lógica deductiva para el análisis de las políticas exteriores, las asimetrías y las identidades y percepciones, que son las tres variables de investigación consideradas.

El principal aporte de esta pesquisa radica en la intención de analizar e interpretar al Mercosur durante los dos períodos de mayor concertación entre los Gobiernos de Argentina y Brasil, es decir, en la década del 90 y en el decenio 2003-2015, lo que comprendió un doble análisis simultáneo de los dos países y de las tres variables mencionadas en períodos temporales amplios y disímiles entre sí.

Como insumos para esta investigación, se utilizaron diversas fuentes primarias: discursos de presidentes, cancilleres y otros funcionarios públicos de relevancia, documentos y tratados internacionales, declaraciones conjuntas, decisiones, resoluciones y recomendaciones de los organismos del Mercosur, leyes nacionales, diarios de sesiones del Senado nacional argentino, publicaciones periódicas oficiales de instituciones estatales, decretos presidenciales, resoluciones ministeriales, dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación argentino y datos de comercio compilados por organismos oficiales estatales y no estatales.

También se hizo uso de fuentes de tipo secundarias: revistas científicas, libros, capítulos de libros, publicaciones e informes de instituciones de investigación y divulgación, y noticias y entrevistas publicadas en medios de prensa gráficos nacionales e internacionales.

Finalmente, cabe mencionar la limitación vinculada a la realización de un trabajo de este tipo en la medida de lo exhaustivo que resulta el objeto de estudio y la propuesta dada en el recorte espacio-temporal, motivo por el cual se recortó el análisis a los dos Estados más relevantes del Mercosur y a las tres variables mencionadas.

2. Marco teórico

En el presente trabajo se utilizó un enfoque teórico ecléctico para abordar las aristas relacionadas a integración regional, política exterior, comercio internacional, interdependencia, asimetrías, identidades y percepciones, tomándose los elementos más pertinentes de cada teoría considerada en pos de sustentar el análisis fáctico y la explicación.

Si la teoría prevaleciera, no tendría lugar el cambio en la política internacional. Aquella aporta modelos ideales para el análisis y brinda elementos para examinar la complejidad de los hechos en un mundo en constante transformación. Por tanto, aquí se consideró pertinente que, para analizar las relaciones argentino-brasileñas contingentes y dinámicas, no se estuvo aferrado a una sola teoría en particular, sino que se trató de buscar los elementos más pertinentes del universo teórico internacionalista para la mejor comprensión del acontecer mundial y sudamericano.

En líneas generales, las teorías tradicionales de Relaciones Internacionales han abordado diversas cuestiones relacionadas al sistema internacional y a las interacciones entre los actores estatales. Una de ellas es el realismo, base a partir de la cual la academia ha conjeturado para ampliarlo, complementarlo o refutarlo.

El *realismo clásico* y el *neorrealismo*, cuyos principales exponentes son Hans Morgenthau (1986) y Kenneth Waltz (1988), respectivamente, consideran que el sistema internacional es anárquico y se caracteriza por una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos que luchan por el poder y la paz. En este marco, los Estados, entes racionales y unitarios, son los principales actores de la política internacional y tienden a la búsqueda de la seguridad y del equilibrio de poder, actuando y calculando sus intereses en función del poder, considerado como la posesión de atributos materiales o los efectos que genera. Este sistema anárquico obliga a los Estados a practicar la autoayuda ya que, basados en la inseguridad mutua, no hay lugar para la confianza y la cooperación, y, en caso de que la hubiese, la misma sería solo un fenómeno coyuntural y egoísta por el temor a que otros Estados obtengan mayores ganancias. De esta manera, la lógica política es de suma cero, es decir, de ganancias *relativas*.

Debido a esta aversión hacia la cooperación en el largo plazo, Hurrell (1995) destaca que el neorrealismo demuestra poco interés respecto a la regionalización o integración económica regional. En síntesis, el autor explica que dicha teoría “dice poco sobre las características de la cooperación regional una vez establecida, y sobre cómo los hábitos de cooperación sostenida pueden involucrar estructuras institucionales muy diferentes a la idea tradicional de una coalición, alianza u organización internacional” (p. 36).

Por su parte, las corrientes *institucionalista* y *neoinstitucionalista liberales* otorgan un mayor peso, como su nombre lo indica, a las instituciones internacionales como agencias en cuyo marco los actores regulan su comportamiento en clave cooperativa. En esencia, el liberalismo esgrime que los Estados pueden armonizar sus intereses cooperando, a partir de una concepción no fungible del poder. Si bien no se niega la existencia de la anarquía en el sistema internacional, sí se concibe la posibilidad de mitigar sus efectos adversos o “constreñidores” (Salomón González, 2002) a través de la cooperación, la cual es considerada como “deseable” y que puede darse tanto en situaciones de hegemonía como también en el marco de “grupos reducidos” (Sodupe, 2003). De esta forma, considerando que todas las partes obtendrían beneficios de la cooperación, la concepción realista daría paso a la institucionalista de ganancias *absolutas*.

Dentro de los neoinstitucionalistas, dos de los principales exponentes son Robert Keohane (1993) y Joseph Nye, quienes, en conjunto, desarrollaron la teoría de la “interdependencia compleja”. Keohane y Nye (1988) definen a la *interdependencia* como dependencia *mutua*, que, en política internacional, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos —no necesariamente simétricos— entre países o entre actores en diferentes países, entre los cuales las relaciones siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía (pp. 22-23). Cabe resaltar que la elaboración de esta teoría estaba enmarcada en el escenario internacional cambiante de la década de 1970, que marcó un quiebre en las relaciones internacionales, en virtud de lo cual posee varios elementos de explicación relevantes por fuera del enfoque realista.

En primer lugar, la *interdependencia compleja* da cuenta de una desjerarquización temática de las agendas en detrimento de la seguridad militar y en favor de otras cuestiones, como la economía, borrándose así la distinción realista entre “alta” y “baja” política en favor de una agenda horizontal, lo cual se encontraba vinculado, a su vez, con la diversificación de las fuentes de poder que estaba teniendo lugar en aquella época. A ello se agrega que, en muchos de los países donde existen intensas relaciones de influencia recíproca —los autores ponen de ejemplo a países de Europa Occidental y a Estados Unidos—, “la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política” (Keohane y Nye, 1988, p. 44). Finalmente, existe una expansión de canales múltiples de conexión entre las sociedades por fuera de las clásicas relaciones interestatales, como lo son los vínculos transgubernamentales y transnacionales. De esta manera, se da cuenta de una mayor interconexión entre lo doméstico y lo internacional, al punto tal que las fronteras que dividen dichos ámbitos se vuelven cada vez más difusas.

No obstante, cabe resaltar que, en la perspectiva neoinstitucionalista, una vez alcanzada cierta convergencia y establecida la cooperación, la misma no eliminaría la pugna entre los actores por la obtención de los mayores beneficios: “la política de la interdependencia económica (...) implica competencia, incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos” (Keohane y Nye, 1988, p. 24). Más aún, la integración también podría generar el surgimiento de nuevas divergencias entre los participantes: “la capa protectora de la ‘no-controversialidad’ se gasta rápidamente a medida que los intereses más sensibles son tocados y que sube la temperatura política generada por el proceso de integración” (Nye, 1994, p. 288; citado en Hirst, 1996, p. 227).

Frente a aquellas teorías “racionalistas”, se produjo el surgimiento de las denominadas “reflectivistas”, que resultan útiles para analizar los intereses y

comportamientos de los actores, elementos soslayados por las teorías anteriores. Al respecto, cabe destacar al *constructivismo*, cuyo principal exponente es Alexander Wendt (1994, 1999, 2005). Esta teoría considera a la realidad como un proceso socialmente construido, otorgándosele papeles relevantes a elementos intersubjetivos, como lo son las identidades y los intereses de los actores, que son considerados como una variable dependiente de análisis. Es decir, destaca la influencia determinante de los factores no materiales como variable explicativa del comportamiento de los Estados en la política internacional. A su vez, considera que las estructuras sociales y los agentes están mutuamente constituidos, lo cual construye una relación recíproca en donde los actores crean y modifican a las instituciones, pero, a su vez, estas últimas moldean los intereses, identidades y conductas de aquellos.

A partir de estas ideas, el constructivismo concibe a la integración como una respuesta posible a la transformación de las identidades y expectativas nacionales. Lo que sucede es que, a medida que el intercambio entre los pueblos crece, nuevas identidades colectivas pueden emerger; instituciones supranacionales son creadas, entonces, para contener a las nuevas lealtades (Malamud, 2007).

Ahora bien, como puede observarse, las teorías racionalistas y reflectivistas no se enfocan concretamente en el proceso de integración regional. De hecho, las teorías orientadas al análisis y la interpretación de dicha cuestión surgieron a partir del proceso europeo desarrollado luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que, lógicamente, se orientaron a examinar dicho proceso en aquella parte del mundo, a la vez que fueron reeditándose al calor de la evolución del mismo.

Existen dos coincidencias en la literatura académica respecto a las teorías de la integración. Primero, que casi todas fueron diseñadas para explicar el proceso europeo, generándose, así, visiones eurocéntricas de cómo hacer la integración, con lo cual existen importantes problemas de adaptación y generalización para el caso latinoamericano en general y el mercosureño en particular (Malamud, 2007; Briceño Ruiz y Saraiva, 2010; Perrotta, 2013). Y segundo, considerando la existencia de diferencias entre los distintos procesos regionales en el mundo, no existe una definición de integración o de regionalismo ampliamente aceptado, ni tampoco un acuerdo general sobre los indicadores importantes de integración (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993; Bernal-Meza, 2009).

Si se toma en consideración que ni siquiera existe una teoría prevaleciente que explique comprehensivamente por qué y cómo funcionó la integración en Europa (Malamud y Schmitter, 2006), ello da cuenta de la dificultad de teorizar acerca de una cuestión que antecede a la misma teoría y que, incluso una vez elaborada esta última, en varias ocasiones la empiria la ha sobrepasado y ha demostrado que la realidad

muchas veces no se encapsula a un marco teórico determinado o, incluso, determinista. Aquí es donde reside la dificultad y, a su vez, la riqueza de las Relaciones Internacionales. Es por ello que, a continuación, se definen brevemente los principales postulados de las dos teorías de integración más relevantes, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, las cuales versan, fundamentalmente, en torno a la integración política de los Estados.

La primera teoría que surgió fue el *funcionalismo*, de la mano de David Mitrany, la cual fue estilizada como *neofuncionalismo* a partir de los trabajos de Ernst Haas (1958, 1964). De acuerdo con esta última corriente, la integración regional refería a la transferencia de lealtades desde el Estado hacia un nuevo centro superior, para lo cual las élites —más que los tecnócratas— debían estar convencidas de los beneficios resultantes de aquellas acciones para construir y ampliar las instituciones regionales. Como resultado, se crearía una nueva autoridad supranacional hacia la cual se trasladarían aquellas lealtades nacionales.

Asimismo, se destacan dos conceptos del neofuncionalismo. En primer lugar, el efecto de *spillover*, según el cual la integración regional se inicia en temáticas económicas para luego derramar o desbordar la integración hacia otros sectores, con lo cual la integración económica se profundizaría y daría paso a la integración política (Perrotta, 2013). En segundo lugar, la creación de instancias supranacionales eran consideradas como el medio más efectivo para lograr la resolución de los problemas comunes, lo cual conduciría a una redefinición de la identidad del grupo en torno de la unidad regional, coronándose una integración que se tornaría teóricamente autosustentable (Hurrell, 1995).

Sin embargo, surgieron críticas al neofuncionalismo, las cuales se resumen en dos cuestiones: por un lado, que los hallazgos no lograron ser generalizables a otras experiencias por fuera de la europea (Perrotta, 2013), y, por el otro lado, que el efecto derrame no se manifestó según lo previsto (Malamud, 2007). Frente a ello, tomó fuerza una teoría alternativa que otorgaba un mayor peso al rol de los Estados nacionales.

En este sentido, cabe destacar el *intergubernamentalismo*, cuyo principal exponente es Andrew Moravcsik (1993, 1998). Esta corriente fue concebida para explicar el proceso de integración europea con el énfasis puesto en el rol de los Estados nacionales y que las instituciones supranacionales creadas por estos son un reflejo de su intención de controlar las negociaciones interestatales e incrementar su eficiencia, por lo que las mismas no disminuyen el poder estatal, concebido este último en términos de soberanía. En esencia, esta teoría destaca “la suposición de que los Estados actúan racional o instrumentalmente en pos de intereses relativamente

estables y bien ordenados en un momento dado” (Moravcsik, 1998, p. 18). En otras palabras, los Estados tienen sus propios intereses nacionales distintivos que defienden vigorosamente, especialmente en las esferas de la alta política —política exterior, seguridad y defensa— (Nugent, 1999, p. 509).

De esta forma, según los intergubernamentalistas, los Estados nunca delegaban la autoridad de manera absoluta y/o definitiva, sino que administraban sus apoyos de manera discrecional y en la medida en que lo consideraran conveniente para fortalecer su poder de veto, tanto en el ámbito de la política interna —dirimiendo entre los *lobbies* competitivos y proteccionistas— como en el plano externo. De esta manera, las instituciones supranacionales no reducían el poder de los Gobiernos, sino que lo magnificaban, otorgándoles un papel superior al resto de las instituciones nacionales: el rol de *gatekeeper* entre el ámbito nacional y el internacional (Botto, 2017a, p. 81).

Por otra parte, así como tenía lugar la discusión en torno al proceso europeo, paulatinamente surgió en Latinoamérica una escuela de pensamiento a mediados del siglo XX a partir de la creación de la Comisión Económica Para América Latina (Cepal), en 1948, y del trabajo encabezado por Raúl Prebisch. En líneas generales, la escuela de pensamiento estructuralista latinoamericana abogó por la construcción de un proceso tendiente a lograr una mayor autonomía de la región frente a los centros de poder mundial. Para ello, se apostaba por una integración regional en clave desarrollista e inicialmente proteccionista, con base en el incentivo a las industrias nacionales sustitutivas de importaciones y en las exportaciones de manufacturas, para conformar economías diversificadas y menos dependientes de Estados Unidos y Europa, fundamentalmente.

En esencia, para la Cepal era posible generar un desarrollo industrial propio y de características autonómicas a partir de la construcción de un mercado regional unificado y de una estructura asociativa en términos de cadenas de valor (Prebisch, 1963; citado en Paikin et al., 2016). Este tipo de integración permitiría a los países periféricos, de acuerdo con dicha doctrina, superar las restricciones y condicionamientos sistémicos y propios —fundamentalmente, las restricciones externas— a partir de un papel central del Estado y de la constitución de un bloque regional que permitiese sostener la demanda y oferta productiva de los países latinoamericanos.

Esta corriente impactó en gran medida en el diseño de los primeros proyectos de integración regional que fueron surgiendo desde entonces en América Latina, en un proceso que fue calificado por Briceño Ruiz (2007) como “regionalismo autonómico”. Ahora bien, tras la denominada “década perdida” latinoamericana, hacia finales del siglo XX comenzó a pergeñarse una nueva doctrina que impactaría fuertemente en el

diseño y práctica de la integración en la región. En este sentido, surgió el concepto de un “nuevo regionalismo”, que fue moldeándose a finales de los 80 y principios de los 90 al calor de la reformulación del proceso europeo y la creación de bloques de integración alrededor del mundo.

Mientras que en el “viejo” regionalismo la formación de bloques giraba en torno al establecimiento de acuerdos de comercio preferencial entre sus miembros, con el “nuevo” se evidenció un cambio contextual que incidía en los acuerdos regionales, como lo era un ambiente normativo más liberal junto con un renovado interés por profundizar la integración con el resto de la economía mundial (Bouzas, 2005). Este cambio iba de la mano con una mayor “centralidad de las regiones”, las cuales se habían estructurado como funcionales a la creciente multilateralización del comercio mundial, repitiendo a escala ampliada la apertura en las economías nacionales de la región (Angelone y Gaveglio, 2000). Cabe resaltar que instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Cepal jugaron papeles relevantes tanto en la conceptualización como también en la difusión de dichos conceptos (Perrotta, 2013).

En este marco, surgió una nueva concepción de regionalismo, fuertemente imbuida por los conceptos neoliberales del Consenso de Washington, que fue denominado como *regionalismo abierto* y que impactaría fuertemente en la forma de concebir la integración regional en América Latina a finales de los 80 y principios de los 90. En esencia, se promovía una fuerte crítica hacia el modelo de la integración “cerrada” y sustitutiva por otra más “abierta” y liberalizadora.

Si bien el concepto de “región abierta” tuvo su origen en la experiencia asiática¹, indudablemente tuvo como uno de sus ámbitos de aplicación predilectos a América Latina. En este sentido, la Cepal acuñó el concepto de *regionalismo abierto* para hacer referencia a un proceso que, según el organismo, se encontraba en curso la región, caracterizado por la compatibilidad y complementariedad entre las políticas preferenciales de integración regional y las políticas nacionales de apertura, flexibilización y desregulación, junto con una inserción internacional pasiva y periférica.

En esencia, para la Cepal (1994), “los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos”

¹ El término *regionalismo abierto* fue originariamente formulado por Masayoshi Ōhira, por entonces primer ministro de Japón, quien propuso iniciar “una *cooperación regional abierta* acorde con la era de la comunidad global”, en el marco de la experiencia de la integración regional desarrollada en Asia-Pacífico a fines de la década de 1970 (Cepal, 1996b, p. 100; el énfasis es propio). Es decir, planteaba que la conformación de un espacio regional, *a priori* “cerrado” hacia el resto, no desvinculara a los países de la región con el resto del mundo.

(p. 13). Esta eliminación de las barreras al comercio intrarregional lograría el “mejoramiento de las condiciones de competencia” (1996b, p. 101), todo lo cual se orientaba hacia una supuesta “transformación productiva con equidad” (1990, 1994, 1996a).

De esta manera, la visión de la integración regional que predominó en los 90 fue prescriptiva, influenciada por diversos organismos internacionales en el marco de un nuevo orden económico mundial. Este enfoque impulsó una perspectiva unilateral de los procesos de integración que colocaba como aspecto más relevante la dimensión comercial, sobre todo al aspecto de la liberalización (Perrotta, 2013). En este caso, se apostaba para América Latina por una inserción internacional pasiva, políticamente no contestataria con el orden vigente y económicamente enfocada en la producción de bienes agropecuarios y de manufacturas de escaso valor agregado, a partir de un comercio externo basado en las ventajas comparativas estáticas de cada país y de índole interindustrial con los países extrazona, entendiéndose por ello a los países desarrollados.

Se afirma entonces que no puede comprenderse la creación del Mercosur sin el marco temporal y político-ideológico constituido por la victoria liberal-Occidental en la Guerra Fría y los postulados del Consenso de Washington y del *regionalismo abierto* esgrimidos por la propia Cepal. Dichas cuestiones se complementaron con las políticas implementadas en los Gobiernos de la región, quienes crearon el bloque subregional con una impronta totalmente diferente a los ideales originarios de cooperación en sectores estratégicos pergeñada por los Gobiernos de Alfonsín y Sarney, atentos al nuevo orden mundial en ciernes y sus respectivos designios.

Tras la crisis de fines de los 90 y principios de los 2000, este ciclo basado en el *regionalismo abierto* entró en crisis en América del Sur debido a las limitaciones inherentes de su estrategia de liberalización comercial y al rechazo expreso por parte de nuevos Gobiernos de la región (Sanahuja, 2012). A partir de entonces, paulatinamente fueron desarrollándose avances en la integración latinoamericana, a partir tanto de la creación de nuevos bloques, que distaban de los objetivos clásicos de liberalización comercial, como también de la modificación de la impronta de los bloques tradicionales. En este marco, se desarrollaron nuevos conceptos como “regionalismo post-liberal” (Motta Veiga y Rios, 2007; Sanahuja, 2009) o “la era del regionalismo post” (Perrotta, 2013), marcados por un mayor énfasis en variables no tradicionales —vinculadas a los aspectos comerciales—, como la política-estratégica, infraestructura, participación social, entre otras.

Resulta pertinente la conclusión de Perrotta (2013), quien destaca cinco elementos al respecto: primero, la teoría de la integración regional precede a la

práctica de la integración regional; segundo, la integración regional es, ante todo, una política pública; tercero, las regiones son construcciones; cuarto, el estudio de la integración regional debe reconocer su dimensión histórica; y quinto, no es posible encontrar modelos puros de integración (pp. 38-39).

Una última cuestión relevante que pretende resaltarse respecto a la integración regional es su dimensión económica. Para ello, se considera aquí a la escuela económica neoclásica, en la medida en que ha resultado nodal su aporte en la concepción acerca de cómo desarrollar la integración económica desde los orígenes del Mercosur.

En este sentido, Balassa (1969) definió a la integración económica como un “proceso que implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales” (pp. 1-2). De acuerdo con el autor, dicha integración puede adoptar varias formas o grados: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. Como reglageneral, puede decirse que cada etapa del proceso de integración “tiene un carácter acumulativo, de forma que un avance hacia el siguiente estado implica la incorporación de una política y el sostenimiento de las anteriores” (Carrera, 2005, p. 52). Debido a que el objetivo explícito del Mercosur es establecer un mercado común, es que fueron descritas las tres primeras fases de la integración económica.

La primera de ellas es una *zona de libre comercio*, en la cual tiene lugar la circulación irrestricta de bienes, ya que los aranceles —y restricciones cuantitativas— entre los países participantes son abolidos, pero cada uno mantiene sus propias tarifas frente a terceros países, no pertenecientes al bloque. En segundo lugar, la conformación de una *unión aduanera* implica el establecimiento de un arancel externo común (en adelante, AEC) entre los países miembros, lo que significa la equiparación de sus aranceles para las mercaderías provenientes de terceros países. Finalmente, el *mercado común* involucra, además, la supresión de las restricciones al movimiento de los factores —bienes, servicios, capitales y personas— (Balassa, 1969, p. 2).

En esta tercera fase, la teoría predice que se producirá una especialización más intensa, debido a que la movilidad de los factores permite la concentración de actividades (Carrera, 2005). A ello puede agregarse que, en teoría, los beneficios esperados del proceso de integración regional implican la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, con ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico, calificación de recursos y elevación de los ingresos reales (Porta, 2008).

Resulta pertinente señalar la observación realizada por Caballero Santos (2011), quien afirma que, en la teoría de Balassa y de la escuela económica liberal, el aspecto puramente político solo aparece en un estadio final y supeditado a la convergencia económica. De acuerdo con el autor, estas posturas “ignoran a lo largo de todas estas etapas la importancia de factores de índole domésticos eminentemente políticos —de decisión de las élites o de apoyo social a la integración— e internacionales —coyunturas políticas regionales y/o globales—” (p. 27).

Una última cuestión a examinar en este breve y ecléctico marco teórico es la consideración respecto a la política exterior. Con base en que el desafío planteado en el presente trabajo consiste en analizar el vínculo Argentina-Brasil, la variable de la política exterior resulta nodal en la medida en que el Mercosur ha sido, y continúa siendo, resultado de lo decidido por presidentes, cancilleres y otros funcionarios de los Poderes Ejecutivos nacionales, asunto profundizado en el segundo capítulo.

Se parte de la definición de política exterior realizada por Russell (1990), que la definió como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables —político-diplomática, militar-estratégica y económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (p. 255). A ello puede agregarse que “el desarrollo de la política exterior de un Estado es inseparable de su política interna, determinándose una y otra de forma recíproca, según la propia naturaleza y evolución del medio internacional y la propia realidad interna de los Estados” (Pereira, 2008, p. 788).

De esta manera, la naturaleza de la política exterior es dual. El proceso de su formulación comprende, por un lado, la interpretación y valoración de la realidad internacional y, por el otro, la identificación del interés nacional, en cada una de las situaciones presentadas, con base en las necesidades domésticas y de los constreñimientos externos (Barros, 1998, pp. 19-21).

La consideración respecto al ámbito doméstico como un factor relevante para analizar y explicar la política exterior no siempre ha sido un punto de atención por parte de la disciplina teórica internacionalista. Tradicionalmente, aquella variable ha estado encadenada a la visión realista de los Estados coherentes y monolíticos, considerados como cajas negras indivisibles, lo cual tenía como corolario el análisis según el cual los políticos tomaban decisiones considerando un “interés nacional” único, sin disidencias internas ni influencia de otros actores domésticos. Sin embargo, con el transcurso de los años surgieron diversos trabajos académicos que intentaron sortear la limitación realista vinculada con el nulo énfasis otorgado a la variable doméstica como arista condicionante de las políticas exteriores.

Rosenau (1969) fue el primero en dar cuenta de que los vínculos entre lo nacional y lo internacional nunca habían sido objeto de una investigación sistemática, sostenida y comparativa, y que aquellas dos áreas habían sido tratadas hasta entonces como variables dependientes. A su vez, en otro trabajo, Rosenau (1997) coincide con el aporte de Keohane y Nye (1988) al destacar que, en un mundo interdependiente, la separación de los asuntos nacionales e internacionales es problemática.

A partir de entonces, ha sido rico el aporte académico, tanto mundial como latinoamericano, en donde se estima la importancia del *linkage* entre las áreas doméstica e internacional en virtud del carácter interméstico de las relaciones internacionales, considerándosela como una herramienta analítica de utilidad (Putnam, 1988; Russell, 1991; van Klaveren, 1992; Moravcsik, 1993; Lima, 1994; Lasagna, 1995; Barros, 1998).

En líneas generales, a partir de los cambios internacionales acontecidos en las últimas décadas, vinculados a la horizontalización de las agendas estatales —resaltadas por el neoinstitucionalismo— y una mayor importancia de las cuestiones económicas —sobre todo a partir de los 90—, ello ha significado que diversos actores, otrora excluidos, fueran incluidos en la toma de decisiones (Miranda, 2001b). Es por ello que, de acuerdo con este autor, puede decirse que “no hay formulación de política exterior ni tratamiento de cuestiones externas de un país sin la colaboración y los compromisos de actores domésticos, gubernamentales y no gubernamentales” (p. 101).

En este sentido, existe un mayor consenso en la academia de que una descripción más adecuada de los determinantes internos de la política exterior y las relaciones internacionales debe enfatizar la variable de política interna. Dicha variable, de acuerdo con Putnam (1988), se encuentra vinculada a partidos políticos, clases sociales, grupos de interés —tanto económicos como no económicos—, legisladores e, incluso, la opinión pública y las elecciones, y no solo los funcionarios del Poder Ejecutivo y los arreglos institucionales (p. 432). De esta manera, el autor destaca la necesidad de que una negociación externa se encuentre precedida de una de tipo interna, en un “juego de doble nivel”. Como corolario, se determina así la importancia de abrir la caja negra estatal y considerar elementos domésticos como factores explicativos, no necesariamente determinantes, que influyen en la política exterior de un país.

A partir de esta inclusión de los actores domésticos, los estudios han avanzado en el sentido de identificar el grado de participación de aquellos en la política exterior. En este sentido, resulta importante la consideración de Milner (1999) respecto a los

“grupos de presión domésticos”, que pueden ser empresas o sectores económicos, quienes buscan protección o liberalización para que las políticas comerciales aumenten sus ingresos (p. 95). Moravcsik (1997) también analiza esta variable, y asevera que la política gubernamental está constreñida por las identidades subyacentes, intereses y poderes de los individuos o grupos —dentro y fuera del aparato estatal—, quienes presionan constantemente a los principales tomadores de decisiones para que apliquen políticas compatibles con sus intereses (p. 518).

Capítulo I

La evolución del Mercosur

El objetivo del capítulo es detallar brevemente los principales componentes políticos y económicos de la evolución del Mercosur. Para ello, el acápite se encuentra dividido en tres partes. En la primera, se repasan brevemente los antecedentes del bloque, con el énfasis tanto en el aspecto bilateral entre Argentina y Brasil como también en el institucional en América Latina. En la segunda, se describe el surgimiento y desarrollo del bloque subregional durante sus primeros años, desde la firma del Tratado de Asunción y el período de transición hasta la crisis de finales de los 90 y principios de los 2000. Finalmente, se examina el camino del bloque en el siglo XXI, a partir de su relanzamiento en 2003 hasta 2015.

1. Antecedentes

No hay dudas acerca de que la vinculación entre Argentina y Brasil establecida después del retorno de las democracias en la década de 1980 constituyó el germen inicial de lo que se instituiría, unos años más tarde, como el Mercosur. Este vuelco cooperativo en clave democrática, pacífica y estratégica constituyó un quiebre en el vínculo bilateral, en la medida en que, históricamente, en la relación han primado desconfianzas e hipótesis de conflicto que provenían desde la época en que los países eran colonias española y portuguesa, respectivamente.

De hecho, en los cinco siglos que transcurrieron entre la firma del Tratado de Tordesillas (1494) hasta la Declaración de Foz de Iguazú (1985), en los territorios de América del Sur se desarrolló primero una disputa entre las potencias española y portuguesa, que competían por alcanzar un mayor dominio territorial al oeste del Atlántico, y, a partir de las primeras décadas del siglo XIX, entre Argentina y Brasil (Ferrer, 1997). Esta lucha entre estos dos Estados, que se desplegó durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, estuvo atada a las disputas por los recursos hídricos

de la cuenca del Plata, a algunos conflictos limítrofes, a las distintas posiciones asumidas durante las Guerras Mundiales y al mantenimiento de un ambiente de confrontación debido a visiones geopolíticas encontradas, todo lo cual conspiró durante décadas contra una asociación más amistosa (Machinandiarena de Devoto, 2006). Asimismo, puede mencionarse que esta confrontación ha variado en virtud de los tipos de gobiernos nacionales: mientras que la rivalidad iría acentuándose durante los regímenes militares, se aminoraría durante los gobiernos democráticos (Peixoto y Loza, 2006).

No obstante estas divergencias entre Argentina y Brasil, en la segunda mitad del siglo XX comenzaron a gestarse los primeros esbozos institucionales concretos de integración regional en América Latina, sobre la base de las recomendaciones de Raúl Prebisch y la Cepal, que dotó de impulso teórico al proceso. En 1960, siete países —entre ellos, Argentina y Brasil— firmaron el Tratado de Montevideo, creando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), a la que se agregarían cuatro países más, y cuyo principal objetivo era establecer una zona de libre comercio en un plazo de 12 años y avanzar hacia la creación de un mercado común. Sin embargo, las diferencias internas entre los países produjeron quiebres insalvables que llevaron, paulatinamente, a un debilitamiento de aquel bloque. Paikin et al. (2016) destacan que el problema inicial fueron las asimetrías, el cual se constituiría en un punto central que estaría presente de allí en adelante en todo proceso de integración económica existente en la región.

Tras aquellos problemas, en 1980 se firmó un nuevo Tratado de Montevideo, que sustituyó al anterior y estableció en reemplazo de la Alalc a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que quedaba compuesta por los mismos 11 países, a los que se agregarían Cuba y Panamá, y que se mostraba más flexible a la hora de fijar plazos y metas para concretar el objetivo de un mercado común regional.

Al mismo tiempo, el retorno de las democracias en Argentina y Brasil, junto con una firme convicción de los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, derivaron en el inicio de negociaciones bilaterales en 1985. Cabe mencionar que aquellos países ya participaban del Consenso de Cartagena creado el año anterior, aunque era una arista diferente de cooperación.

Tanto el contexto regional como mundial eran propicios para este acercamiento bilateral. Por el lado del primero, Bernal-Meza (1994) destaca el cambio de la balanza de poder en favor de Brasil que se había producido desde mediados de los 60, las implicancias de la crisis de la deuda latinoamericana, los cuestionamientos al modelo sustitutivo de importaciones y la necesidad argentina de resolver el déficit comercial crónico con Brasil. Por el lado del segundo, Rapoport (2006) expone que las dos

superpotencias de aquel entonces, los Estados Unidos y la Unión Soviética, se estaban alejando de América Latina en el contexto del ocaso de la Guerra Fría, lo que le permitió a la región adquirir un mayor grado de autonomía.

En este contexto, en noviembre de 1985 tuvo lugar el primer acercamiento entre Alfonsín y Sarney, quienes se reunieron en la ciudad de Foz do Iguazu para la inauguración del Puente Internacional Tancredo Neves¹, oportunidad en donde firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, a partir de la cual decidieron crear una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración, cuyo objetivo era instaurar un mecanismo en donde funcionarios y técnicos de ambos países avanzaran con la configuración de un espacio de cooperación bilateral.

En este marco, en julio de 1986 los países firmaron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), con el objetivo de crear un espacio económico común y avanzar en la convergencia gradual y flexible frente a terceros mercados. Una vez establecido, el núcleo de la estrategia del PICE fue la aprobación sucesiva de 24 protocolos sectoriales relativos a áreas consideradas estratégicas. En este sentido, Granato y Perrotta (2015) destacan que se concibió al sector industrial como el eje dinámico y que, debido a las asimetrías del mapa productivo, Argentina y Brasil acordaron avanzar en un esquema sectorial, descartándose, de esta forma, la idea de un proceso que incluyera a todo el universo de productos comercializables.

El éxito que tuvo el PICE promovió que otros países de la región comenzaran a desplegar su proactividad integracionista. En abril de 1988, se firmó el Acta Alborada, en donde quedó establecido que Uruguay se incorporaba al proceso de integración². Al proceso también se sumaría Paraguay luego de la caída del dictador Stroessner y del establecimiento de un gobierno de transición que buscaba acoplarse al proyecto de integración para no quedar marginado.

En noviembre de 1988, se dio un paso más en la consolidación del proceso con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, cuyo objetivo era la consolidación de un espacio económico común, para lo cual se estableció una primera etapa con un plazo máximo de diez años para la remoción gradual de barreras al comercio, la armonización normativa y la coordinación de las políticas macroeconómicas. Lafer (2002) destacó que el Tratado también comprendía un molde más abarcador, de naturaleza política, el cual incluía cuestiones tales como la consolidación de valores democráticos, el respecto a los derechos humanos y las

¹ Cabe mencionar que en 1972 los gobiernos *de facto* de Argentina —Alejandro Lanusse— y Brasil —Emílio Garrastazu Médici— habían firmado un Tratado de Intención para la construcción de ese puente.

² Tal como sostiene Caetano (2011), quedarse afuera del acuerdo argentino-brasileño hubiera significado para Uruguay la caída de los acuerdos comerciales preferenciales que tenía con aquellos países en el marco de la Aladi.

denominadas *confidence building measures*, destinadas a reducir tensiones en el área estratégico-militar, en especial en el campo nuclear (pp. 72-73).

En un contexto internacional caracterizado por la preeminencia de los principios de lo que se denominó como el Consenso de Washington, en 1989 asumió la presidencia de Argentina Carlos Menem, mientras que en Brasil hizo lo propio Fernando Collor de Mello al año siguiente. Los nuevos Gobiernos continuaron el proceso integracionista que se venía gestando y coincidieron en refrendar los acuerdos previos, pero lo hicieron desde una óptica distinta, sustentada en una visión comercialista lineal que se centraba en la desgravación arancelaria progresiva.

Con base en estas consideraciones, en julio de 1990, Menem y Collor sellaron el Acta de Buenos Aires, en donde se acortaron los plazos del período de transición a la unión aduanera de diez a cuatro años, es decir, para el 31 de diciembre de 1994. Cabe mencionar que esta nueva estrategia quedó formalizada bilateralmente en diciembre de 1990 con la firma, dentro de la Aladi, del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) N° 14 entre Argentina y Brasil, que, además de interiorizar todos los protocolos y disposiciones que se habían firmado en forma bilateral hasta entonces, constituyó la base legal e instrumental para lo que se firmaría el año siguiente.

2. Desarrollo del Mercosur en la década del 90

Período de transición (1991-1994)

El 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción (en adelante, TA), el cual reafirmó los plazos y metas establecidas en el Acta de Buenos Aires y estipuló el objetivo de crear a futuro un mercado común entre los países signatarios, con posibilidad de inclusión de otros miembros de la Aladi³.

De acuerdo con su primer artículo, el TA estableció que el mercado común implicaría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un AEC, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los EP y el compromiso de estos últimos de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes. También estableció un período de transición, que se extendería desde la entrada en vigor del Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, en donde los EP adoptarían un Régimen

³ En noviembre de ese año, se firmó el ACE n.º 18 en el marco de la Aladi, con lo cual se notificó a la OMC acerca de la creación del Mercosur, al amparo de la Cláusula de Habilitación. De esta manera, técnicamente quedó establecido el Mercosur como un ACE en el marco de la Aladi (Malamud, 2007).

General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia. Una vez finalizado dicho plazo, se estipuló la entrada en vigencia del AEC.

Otro punto establecido por el TA fue el Programa de Liberación Comercial, consistente en la desgravación arancelaria progresiva, lineal y automática y en la eliminación de restricciones no arancelarias (en adelante, RNA). Este Programa fue complementado con la suscripción, en junio de 1992, del Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, conocido como el Protocolo de Las Leñas, mediante el cual se estipularon los pasos a seguir para la consecución de los objetivos y metas previstas en el TA, así como también la armonización de las políticas económicas nacionales.

De esta forma, con el TA, como sostiene Bouzas (2001), se reemplazó la lógica de las negociaciones de “listas positivas” por un método de “listas negativas”, cuyo resultado fue un proceso de eliminación de aranceles al comercio intrarregional rápido, homogéneo y profundo, en una agenda de negociación centrada esencialmente en temas ligados a la “integración superficial” (p. 187).

Sin embargo, en 1993 se aprobó el documento “Consolidación de la Unión Aduanera y Transición hacia el Mercado Común” (Dec. CMC 13/93), el cual reconocía oficialmente que no iban a cumplirse los ambiciosos objetivos establecidos en Las Leñas. En el documento se priorizaban los temas comerciales que se requerían negociar para llegar a fines de 1994 con un escenario apto para acompañar la vigencia del AEC y el libre intercambio entre los socios (BID-Intal, 2011b). En este sentido, se optó por fomentar la convergencia en materia de políticas comerciales y otros instrumentos de política necesarios para implementar la unión aduanera. No obstante, en el proceso que siguió se rechazaron todas las propuestas de armonizar de forma simultánea todos los instrumentos de política comercial —como los aranceles, los incentivos a la exportación, las normas de origen para los productos excluidos del AEC, las zonas francas, las RNA— e, incluso, algunos subsidios, haciendo hincapié en la negociación y aplicación de un AEC (Bouzas, 2003, p. 18).

De esta manera, quedaban evidenciadas desde las negociaciones institucionales dos cuestiones. Por un lado, las dificultades existentes para cumplir lo dispuesto en el TA, lo cual daba cuenta de la dificultad de armonizar velozmente los mercados y las políticas comerciales de Estados con importantes asimetrías. Por otro lado, también se observaba la ponderación de los elementos estrictamente comerciales, en detrimento de otros como la coordinación de políticas sectoriales y los aspectos institucionales impulsados por Alfonsín y Sarney.

Con base en estas dificultades, se creó el Régimen de Adecuación Final a la

Unión Aduanera (en adelante, Rafua) (Dec. CMC 05/94), el cual estableció que los EP pudieran presentar una lista reducida de productos que requiriesen, con pleno efecto a partir del 1 de enero de 1995, un mecanismo de tratamiento arancelario para el comercio intrazona. En esencia, se estableció un calendario de eliminación automática de tarifas, con un plazo de cuatro años para Argentina y Brasil y de cinco Paraguay y Uruguay, a la vez que a estos dos últimos se les otorgó un mayor número de excepciones temporarias al libre comercio intrazona y al AEC.

Desde el aspecto institucional, también existieron avances tendientes a la creación de órganos de gobierno y control del proceso en ciernes. En este sentido, el TA creó dos órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), que quedó establecido como el órgano superior del bloque, y el Grupo Mercado Común (GMC). También se fundó la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC), que quedó vinculada al GMC.

Asimismo, se produjeron otros adelantos durante el período de transición, vinculados con la firma de diversos acuerdos tendientes a normalizar el aspecto de la liberalización comercial y regular cuestiones como la solución de controversias —con el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (en adelante, PB)⁴— y las inversiones —con los Protocolos de Colonia y de Buenos Aires⁵—.

Antes de la conclusión del período de transición, en el marco de la VII Reunión del CMC desarrollada en Ouro Preto, en diciembre de 1994, se firmaron tres acuerdos relevantes para el desarrollo del Mercosur. Con el primero, se suscribió la aprobación del AEC, junto con las Listas Nacionales de Excepciones (en adelante, LNE) al mismo (Dec. CMC 22/94). Mediante el segundo, se aprobó un proyecto de Código Aduanero del Mercosur (Dec. CMC 25/94), que necesitaba la aprobación de, al menos, dos EP para su entrada en vigencia⁶.

Finalmente, se firmó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, también denominado como Protocolo de Ouro Preto (en adelante, POP). Del mismo se destacan dos cuestiones importantes. Por un lado, además de definir con exactitud las funciones y atribuciones del CMC, GMC y CPC, se crearon tres instituciones más: la Comisión de Comercio del Mercosur

⁴ El objetivo del PB fue establecer una normativa para dirimir las controversias entre Estados y para los reclamos de particulares. A ello cabe agregar la aprobación del CMC del “Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del Mercosur”, el cual permitió establecer los criterios para regular el arbitraje como medio privado y alternativo para la solución de controversias surgidas en contratos comerciales internacionales entre agentes privados de la subregión (BID-Intal, 1998).

⁵ Si bien se firmaron el Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur (Intrazona) (Dec. CMC 11/93) y el Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados No Partes del Mercosur (Dec. CMC 11/94), cabe resaltar que ninguno entró en vigor debido a que solo Argentina los incorporó en su legislación interna.

⁶ Solo lo aprobó Paraguay, por lo que no entró en vigencia.

(CCM)⁷, el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur. Por el otro lado, el POP dotó al Mercosur de personería jurídica de derecho internacional, de acuerdo al artículo 34. De esta manera, se confería al organismo la capacidad de desarrollar negociaciones en bloque con otros pares, algo que se vislumbraba fundamental en el contexto signado por el inicio de negociaciones en los 90 con otros países⁸, entre los cuales cabe destacar a Estados Unidos⁹ y la actual Unión Europea (UE)¹⁰.

Como corolario de esta primera etapa, se observan elementos positivos y negativos. Con respecto a los primeros, cabe destacar que, hacia el fin de este período de transición, el Mercosur había eliminado la mayor parte de las barreras arancelarias al comercio intrarregional y había llegado a un acuerdo sobre el AEC. Así, en apenas cuatro años, el bloque avanzó más en la liberalización del comercio intrarregional que en las tres décadas anteriores. Sin embargo, prácticamente no se habían registrado avances en la remoción de las RNA. El único compromiso efectivo hasta entonces se limitó a la eliminación de 13 barreras —principalmente, prohibiciones de importación y restricciones cuantitativas— sobre un aproximado de 250 medidas identificadas. A su vez, en materia de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, para las que el TA no había establecido ningún mecanismo, tampoco se había registrado ningún progreso (Bouzas, 2001, pp. 181-182).

Avances en el Mercosur (1995-1998)

Finalizado el período de transición estipulado en el TA, el 1 de enero de 1995 entró en vigencia el AEC. No obstante, su implementación ha seguido un enfoque

⁷ La CCM estaba encargada de administrar los instrumentos de política comercial común y los asuntos de rutina vinculados con la liberalización del comercio intrazona. No obstante, en la práctica la CCM acabó ocupada de la administración de las disputas comerciales entre los socios, desviando su atención desde la implementación de instrumentos comunes de política comercial (Bouzas, 2001, p. 184).

⁸ La agenda externa del Mercosur en los 90 estuvo marcada por la firma del ACE n.º 35 con Chile, en 1996; y, en 1998, de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con el Mercado Común Centroamericano, de un acuerdo de cooperación en comercio e inversiones con Canadá, y de un Acuerdo Marco con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

⁹ El Mercosur había emprendido con Estados Unidos un proceso denominado “4+1” a partir de la firma, en junio de 1991, del Acuerdo Jardín de las Rosas, con el objetivo de promover el comercio y las inversiones bilaterales. En este marco, en diciembre de 1994 se llevó a cabo en Miami la I Cumbre de las Américas, en donde se redactó un Plan de Acción con el objetivo, entre otras cuestiones, de constituir el ALCA en un plazo de 11 años. Desde entonces, se llevaron adelante las Cumbres en Santiago (1998), Québec (2001), Mar del Plata (2005), Puerto España (2009), Cartagena (2012) y Ciudad de Panamá (2015).

¹⁰ La recomposición de los lazos con el Reino Unido por parte de Argentina durante el Gobierno de Menem, a partir del Acuerdo de Madrid de 1989, permitió, entre otras cuestiones, el inicio de negociaciones del Mercosur con la Comunidad Europea en 1992. Las mismas se institucionalizaron a partir de la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación en 1995, el cual confluó en el inicio de las negociaciones en abril del 2000 en pos de la conformación de una asociación estructurada en tres ejes: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

pragmático y flexible, en la medida en que no se aplicaba a todo el universo arancelario debido al establecimiento de diversas excepciones: primero, regímenes sectoriales específicos, como el automotor y azucarero, de bienes de capital (en adelante, BK) y de bienes de informática y telecomunicaciones (en adelante, BIT); segundo, listas de excepciones nacionales de diversos tipos¹¹; tercero, regímenes especiales de importación diferenciados en cada uno de los países, que incluyen el *drawback* y otros regímenes de admisión temporaria; y cuarto, preferencias bilaterales no armonizadas concedidas por los EP en las negociaciones con terceros (BID-Intal, 2007a, p. 49).

En definitiva, el AEC establecido incluía 11 niveles tarifarios entre 0 y 20 %, con un arancel promedio del 11,3 % para 1996 y cuyo máximo estipulado ante la recientemente creada Organización Mundial del Comercio (OMC) fue de 35 %. Casi el 88 % del universo arancelario tenía su AEC vigente desde el fin del período de transición, mientras que el 12 % restante presentaba las diversas excepciones en los sectores mencionados en el párrafo anterior. Asimismo, se estableció que deberían pagar el AEC o el arancel nacional —si el producto estaba exceptuado del AEC— todas las importaciones provenientes de zonas aduaneras especiales, zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas¹² (BID-Intal, 1997a).

En un intento por aceitar el proceso de integración, se aprobó el Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercosur (Dec. CMC 06/95), por el cual se estableció un “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000”. El mismo, junto con los aspectos de consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera, colocó a la “profundización” del proceso de integración subregional como un objetivo prioritario, destacándose, dentro de la dimensión global de la integración, los ejes relativos a la cultura y la educación (BID-Intal, 1997a).

Sin embargo, dicha agenda no registró progresos significativos. En líneas generales, si bien las reducciones programadas de aranceles establecidas en el Rafua se implementaron conforme a lo establecido, no se produjeron avances: no fue posible eliminar el tratamiento especial del azúcar y los vehículos automotores; prácticamente no se registró ningún progreso en materia de RNA; las políticas comerciales comunes se implementaron muy parcialmente: se autorizaron nuevas excepciones al AEC, surgieron otras no previstas originalmente, como las creadas por la supervivencia de

¹¹ El ACE n.º 14 permitía a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” —para Paraguay era hasta 399— de la dinámica de desgravación progresiva. Los productos exceptuados por Argentina fueron toda la gama de azúcares, varias de café, de productos de siderurgia, aparatos de audio, video y radiotelefonía, textiles, papeles y calzados. Varios de ellos mantendrían en el futuro la excepción al AEC, formarían parte del Rafua o contarían con otro tipo de barreras, como licencias no automáticas (Gil, 2015).

¹² Entre Argentina y Brasil se estableció una excepción hasta el 2013 para los productos fabricados en las zonas aduaneras especiales de Tierra del Fuego y Manaos.

los acuerdos preferenciales bilaterales y los regímenes especiales de importación. Por estas razones, todos los bienes comerciados siguieron sujetos a reglas de origen (Bouzas, 2001, p. 183).

Ahora bien, cabe mencionar que también se produjeron avances en el proceso. Entre los más importantes, puede mencionarse la firma del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, el cual reforzaba la concepción democrática pergeñada por Alfonsín y Sarney. También se suscribieron acuerdos o protocolos en materia de comercio de servicios¹³, libre circulación de personas¹⁴, cuestiones socio-laborales y de igualdad de géneros, cultura y educación.

Los réditos económicos del Mercosur “exitoso”

Las medidas adoptadas en el Mercosur, centradas en la desregulación arancelaria y la apertura de las economías, junto con la perspectiva de conformar un mercado común entre los cuatro países sudamericanos —que comprendía a las dos economías más grandes de la región—, generaron importantes expectativas y réditos económicos en los primeros años desde la firma del TA. Al respecto, se destacan dos cuestiones: el comercio externo de los países miembros y la recepción de inversión extranjera directa (IED).

El eje comercial fue uno de los aspectos estelares del bloque durante los 90. En este sentido, se produjo un incremento notable del intercambio de los EP, destacándose el aumento extraordinario del comercio intrazona, pudiéndose decir que el mismo fue una consecuencia lógica de la eliminación de las restricciones para un importante universo arancelario durante los primeros años del bloque.

Como puede observarse en la Tabla 1, el comercio externo de los EP se incrementó de manera fenomenal entre 1991 y 1997, sintiendo el impacto de la crisis asiática y regional a partir de 1998, lo cual produjo una volatilidad observable en los flujos de comercio hasta 2001.

¹³ El CMC aprobó en 1997 el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur, el cual entró en vigor en 2005 al ser ratificado por Argentina, Brasil y Uruguay. Inspirado en gran medida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicio de la OMC, con dicho Protocolo los EP se comprometieron a liberalizar el comercio de servicios en un plazo máximo de diez años, a contar del momento de su entrada en vigor. Si bien el TA había establecido la libre circulación de servicios, los EP no habían asumido en esa oportunidad ningún compromiso en materia de plazos hasta ese entonces (BID-Intal, 1997c, 1998).

¹⁴ Puede mencionarse la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur en 1997, que reconoce igualdad de derechos y obligaciones en la prestación de seguridad social para trabajadores intrazona de acuerdo a las legislaciones vigentes en cada país. Dicho Acuerdo fue, según el BID-Intal (1997c), “uno de los primeros resultados del Mercosur en el ámbito social” (p. 37).

Tabla 1
Comercio externo del Mercosur (1991-2001)

		1991	1993	1995	1997	1999	2001	Variación 1991/2001 (%)
Exportaciones								
Total	(USD millones)	45.891	54.122	70.402	82.342	74.320	89.311	95
Intra-Mercosur	(USD millones)	5.103	10.026	14.384	20.053	15.163	16.547	224
	(%)	11	19	20	24	20	19	
Extra-Mercosur	(USD millones)	40.788	44.095	56.019	62.289	59.158	72.763	78
	(%)	89	81	80	76	80	81	
Importaciones								
Total	(USD millones)	34.264	48.079	75.311	98.392	79.801	81.166	137
Intra-Mercosur	(USD millones)	5.247	9.429	14.093	20.546	15.418	15.471	195
	(%)	15	20	19	21	19	19	
Extra-Mercosur	(USD millones)	29.017	38.650	61.218	77.846	64.383	65.695	126
	(%)	85	80	81	79	81	81	
Comercio								
Total	(USD millones)	80.155	102.201	145.713	180.734	154.121	170.477	113
Intra-Mercosur	(USD millones)	10.350	19.455	28.477	40.599	30.581	32.018	209
	(%)	13	19	20	22	20	19	
Extra-Mercosur	(USD millones)	69.805	82.745	117.237	140.135	123.541	138.458	98
	(%)	87	81	80	78	80	81	

Fuente: elaboración propia con base en datos de Taccone y Nogueira (2001) y del Centro de Comercio Internacional (ITC, en inglés).

Por el lado de las exportaciones, se destaca la notable diferencia en el incremento evidenciado por las exportaciones intra- y las extra-Mercosur, teniendo las primeras un crecimiento extraordinario, del orden del 37 % anual para el período analizado, más del doble de las exportaciones totales, cuya tasa promedio fue de 16 %. Por el lado de las importaciones totales, las mismas evidenciaron un incremento porcentual mayor con respecto a las exportaciones. Asimismo, las compras intrazona también jugaron un rol preponderante, aunque el incremento de las mismas fue más moderado en comparación con las ventas intrazona.

El segundo eje destacado de la evolución del Mercosur durante los 90 fue el de la IED. En este sentido, los países del bloque, fundamentalmente las dos economías más grandes, fueron objeto de montos extraordinarios de IED durante el período, transformándose la región, de esta manera, en uno de los polos más importantes de recepción de inversiones en aquellos años, junto con el sudeste asiático y varias de las economías exsoviéticas en transición. En esencia, puede decirse que el ingreso de IED fue concebido en los países del Mercosur y, especialmente, en Argentina y Brasil, como un aporte fundamental para los programas de reforma estructural adoptados en los 90 por ambos países, caracterizados por privatizaciones, la desregulación estatal

de la economía y la apertura comercial.

Entre los principales sectores hacia los cuales se dirigió la IED, pueden destacarse los servicios, la energía y algunos subsectores de la industria manufacturera (Chudnovsky y López, 2007). Por su parte, Brasil y Argentina han concentrado el grueso de la IED recibida por la región en este período, llegando a absorber entre ambos más del 16 % de la IED dirigida a los países en desarrollo entre 1994 y 1999. Sin embargo, cabe mencionar una diferencia en cuanto a sus causalidades. Mientras que Argentina lideró la recepción en el primer lustro de la década, en virtud de su más temprano avance en el proceso de privatización, el liderazgo de Brasil en la materia comenzó a evidenciarse en 1996, cuando comenzó a atraer IED en cantidades significativas (Chudnovsky y López, 2001). Con ello, el gigante sudamericano se transformaría, en aquel año, en el segundo mayor receptor de IED entre los países en desarrollo, solo superado por China (BID-Intal, 1997c).

Ahora bien, no obstante dicho incremento, el impacto que tuvo el Mercosur en la atracción de IED no pareció haber sido demasiado significativo, salvo en el sector automotriz, donde también se aplicaron políticas específicas en Argentina y Brasil (Chudnovsky y López, 2002). La evidencia disponible apoya la hipótesis de que, en aquellos dos países, los principales factores de atracción han sido el tamaño y el grado de dinamismo del mercado interno (Chudnovsky y López, 2001). Es decir, la posibilidad de desarrollar economías de escala y coordinar políticas en bloque, salvo en el caso automotriz, no fungió como el incentivo prioritario como factor de atracción de IED, sino que lo fueron las propias decisiones de política interna de ambos países en simultaneidad con la conformación del bloque.

A su vez, otra consecuencia de la conformación del Mercosur fue que, debido al desmantelamiento de las barreras arancelarias, ello permitió especializar a las filiales transnacionales —especialmente, las instaladas en Argentina y Brasil— por líneas de productos que luego eran intercambiados regionalmente. Dicha estrategia se denomina de tipo *efficiency-seeking* —u horizontal con bienes diferenciados— de alcance básicamente regional, las cuales alcanzaron mayor impulso en el sector automotriz (Chudnovsky y López, 2006, p. 378).

A partir de los grandes dividendos económicos observados, esta primera etapa del Mercosur ha sido calificada como altamente positiva, en razón de los resultados obtenidos no solo en perspectiva histórica entre Argentina y Brasil, sino también por los réditos económicos. Así, el bloque de esta primera década fue denominado de diferentes maneras: “comercial” (Peña, 2006; Inchauspe, 2010; Porta, 2015), “fenicio” (Caetano, 2011), “regionalismo estratégico” (Briceño Ruiz, 2013), “comercial exitoso” (Geneyro y Bembi, 2017), entre otros. Al respecto, resulta interesante mencionar que

se observa en las categorizaciones un consenso en torno a la fase de sesgo comercialista del Mercosur inicial (Perrotta, 2013).

Crisis de la integración (1999-2002)

Tras un período de crecimiento imponente, donde las economías de los EP crecieron al compás de su comercio externo, el desarrollo de ciertos acontecimientos, vinculados tanto al ámbito internacional como doméstico de Argentina y Brasil demostró la fragilidad del proceso y profundizó los problemas inherentes al interior del Mercosur.

Mientras que la crisis de México de 1994 impactó severamente a la economía argentina, la crisis asiática iniciada a mediados de 1997 repercutió de forma más aguda en Brasil. A pesar de ello, los Estados pudieron recuperarse rápidamente de aquellas crisis. No obstante, la conjugación de diversos factores a mediados del año siguiente tuvo como consecuencia un fuerte impacto negativo en las debilitadas economías de los miembros del Mercosur.

En efecto, la eclosión de la moratoria rusa —en agosto de 1998—, la declinación del precio de los *commodities*¹⁵, la disminución del crecimiento del comercio mundial —de 9,9 % en 1997 a 3,3 % en 1998— y la mayor susceptibilidad de los mercados financieros internacionales en relación a las economías emergentes —lo cual se tradujo en una caída de las inversiones en estos países— marcaron un punto de inflexión en la evolución macroeconómica de los países del Mercosur iniciada en 1991, experimentando los EP una fase de contracción simultánea en sus economías por primera vez desde la creación del bloque (BID-Intal, 1999).

Este escenario internacional adverso se conjugó con los problemas económicos domésticos de los países mercosureños. En este sentido, en plena recesión económica de Brasil, este país devaluó el real casi un 100 % en relación al dólar estadounidense en 1999, aunque sus causas fueron, de acuerdo con Tussie et al. (2001), debido más a un “golpe de mercado” que a una decisión política autónoma del Gobierno de Cardoso.

Dicha devaluación tuvo un impacto muy importante en las economías de los EP y, fundamentalmente, en la de Argentina, atada a un esquema de convertibilidad fijo de su moneda respecto al dólar, que derivó en una profundización de la pérdida de la

¹⁵ El precio de la mayoría de los *commodities* había alcanzado un pico en el bienio 1995-1996, iniciándose en 1997 un ciclo de precios declinantes. En 1998, los precios de los productos agrícolas y de los metales cayeron un 25 % en relación al pico registrado, mientras que la cotización internacional de los productos energéticos declinó un 33 % en relación al valor máximo. Para los países del Mercosur, el *shock* desfavorable de precios solo se hizo evidente en 1998, principalmente a partir del segundo trimestre, como lo atestiguó la evolución de los índices de precios de exportación de Argentina y de Brasil. Dicha situación se agravaría aún más en 1999 (BID-Intal, 1998, 1999).

competitividad de sus empresas con respecto al gigante brasileño, que había optado por palear las condiciones adversas a partir de créditos flexibles y subsidios fiscales, todo lo cual repercutió doblemente en las empresas argentinas competidoras, como se verá en los capítulos dos y cuatro. En consecuencia, la devaluación del real “alteraba el esquema de decisiones de inversión/producción en el Mercosur” (BID-Intal, 2005, p. 42).

En el marco de las economías debilitadas, y como consecuencia de la devaluación brasileña, se produjeron nuevas trabas al comercio impuestas por Argentina debido a las demandas de los empresarios por la pérdida de competitividad. Ello derivó en una caída del comercio intrazona hacia fines de los 90 y los primeros años de los 2000, tal como se evidenció en la Tabla 1.

En este sentido, Bouzas (2001) resalta que la negativa brasileña a adoptar un mecanismo de salvaguardias para el comercio intrazona después de la devaluación resultó en una proliferación de medidas de protección *ad hoc*, tanto formales como informales, que probaron ser un obstáculo al comercio intrarregional. A su vez, la remoción de las RNA no solo no avanzó, sino que estas aumentaron, dando lugar a un proceso por medio del cual la protección arancelaria fue reemplazada por instrumentos administrativos más discrecionales y menos transparentes. Como corolario, la implementación de las políticas comerciales comunes y la agenda de “profundización” quedaron en suspenso (p. 185).

Al respecto de esta última cuestión, cabe mencionar que, en junio de 2000, se aprobó el “Programa de Relanzamiento del Mercosur” (Dec. CMC 28/00), en donde los EP se comprometían a no adoptar medidas restrictivas al comercio recíproco y a superar las dificultades que las mismas ocasionaban. En esencia, definió la necesidad de disciplinar la aplicación de medidas anti-*dumping* y compensatorias y de definir un sistema para su eliminación gradual en el comercio intrazona antes de fines de 2001 (BID-Intal, 2009a). Sin embargo, considerando el contexto y los cuestionamientos al interior de Argentina y Brasil, dicho programa no fue cumplido y el plazo fue prorrogado.

Estos problemas económicos evidenciados por los países del bloque los llevó a priorizar las cuestiones internas por encima de la construcción integradora, lo cual debilitó mucho el proceso subregional. En este contexto, no hubo avances significativos en materia institucional ni se implementaron compromisos acordados previamente —por ejemplo, servicios, inversiones o defensa contra prácticas desleales de comercio— (Rozemberg y Gayá, 2019).

Donde sí se produjeron avances fue en la coordinación política para tratar de dar solución a los reclamos de los privados y las tensiones comerciales evidenciadas en

aquel entonces. En este sentido, en 2002 se firmó el Protocolo de Olivos (en adelante, PO) para la solución de controversias, el cual reemplazó al anexo III del TA y al PB. El PO fue firmado en reconocimiento a la necesidad de perfeccionar los mecanismos de solución de controversias establecidos en el PB. Su principal innovación fue la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) —en vigor desde 2004—, que confería más seguridad jurídica al sistema de solución de controversias, tanto para asegurar la revisión de laudos como para permitir también una acumulación de experiencia que llevase a agilizar el sistema (Taccone y Nogueira, 2004, p. 68).

De esta manera, un mercado ampliado a ritmos acelerados, sin instituciones ni política efectiva para la integración, no podía sino desembocar en una creciente conflictividad y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados (Caetano, 2011). Por su parte, el andamiaje institucional intergubernamental no daba alternativas superadoras para el bloque, sino que profundizaba muchas diferencias que surgían entre los socios en las negociaciones regionales (Geneyro y Bembi, 2017).

Como corolario, con base en el hecho que ya desde los inicios del proceso las normas relativas al comercio se habían aplicado forzosamente y que la liberalización fue estipulada sin mayores contemplaciones que plazos disímiles y excepciones sectoriales temporales, era esperable que el desarrollo del Mercosur se topara con graves problemas estructurales cuando las condiciones de juego cambiaran. Ello dio cuenta de la fuerte vulnerabilidad de las políticas aplicadas por Argentina y Brasil en los 90 y de su impacto negativo en el desarrollo del bloque en aquellos años.

3. El camino del Mercosur en el siglo XXI

Tras las crisis económicas regional y mundial de fines de los 90, que tuvieron su corolario con el estallido en Argentina en 2001, todo hacía suponer que el Mercosur había involucionado tras sus primeros años de crecimiento exponencial y que, incluso, se encontraba pronto a su ocaso. Sin embargo, con la llegada en América del Sur de nuevos Gobiernos progresistas, el bloque sería relanzado con una fuerte impronta política, tratando de constituirse como un proceso que superara el direccionamiento centralmente económico de la década anterior.

En efecto, la elección de nuevos presidentes en Argentina y Brasil se enmarcó en un contexto regional caracterizado, de acuerdo con Ayerbe (2011), por el ascenso paulatino de Gobiernos preocupados por la revalorización del protagonismo del Estado frente al mercado, a través de la recuperación de capacidades de gestión en el ámbito interno y, en el frente externo, de una mayor autonomía frente a Estados Unidos y del fortalecimiento de los procesos de integración regional.

Estas concepciones se complementarían con un contexto internacional económicamente favorable y políticamente permisible. Por el lado económico, el crecimiento de la demanda mundial y de las potencias emergentes, lideradas por China e India, tuvo como corolario el paulatino incremento de los precios de los *commodities*, lo que significó ingentes ingresos a los países sudamericanos, lo cual les permitió crecer de forma excepcional. Desde la perspectiva político-estratégica, el escenario internacional estaba caracterizado por la lucha contra el “terrorismo global” encabezada por Estados Unidos luego del 11-S, a partir de lo cual este país reestructuró sus objetivos de política exterior, implementó la “doctrina Bush” de acción preventiva y puso el foco en Medio Oriente. Con ello, América del Sur ganó para sí mayores márgenes de maniobra y le permitió, de acuerdo con Simonoff (2009), “consolidar políticas con cierto grado de autonomía” (p. 72).

En este marco, se identifican tres subperíodos de análisis: el primero, entre 2003 y 2006, se destacó por el relanzamiento del bloque en clave política, los primeros intentos institucionales por reducir las asimetrías y el desarrollo de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata; el segundo, entre 2007 y 2010, se caracterizó por la creación de nuevas instituciones y mecanismos de índole político-social, así como también por el énfasis puesto en una mayor integración productiva; el tercero, entre 2011 y 2015, se distinguió por la suspensión de Paraguay, la adhesión de Venezuela y el estancamiento del proceso subregional. Junto a aquellos tres subapartados, se agregó uno final en donde se focalizó la arista económica, la cual estuvo marcada por el desarrollo favorable de los países mercosureños tras la crisis neoliberal y del coletazo de la crisis mundial de 2008 sobre los mismos.

Relanzamiento del bloque (2003-2006)

Durante esta etapa, el Mercosur evidenció importantes avances de índole política-estratégica, signados por la profunda convicción por parte de los nuevos Gobiernos en Argentina y Brasil y el rol preponderante otorgado al proceso de integración regional.

Lo primero que puede destacarse es el encuentro en Brasilia en enero de 2003 entre los presidentes Duhalde y Lula. Allí, firmaron una Declaración conjunta compuesta por 25 puntos, con objetivos de una moneda común, un Parlamento mercosureño y la coordinación de ayuda social, entre otros. En cuanto a ideas estratégicas, cabe destacar el segundo punto, que propugnó “la firme determinación de profundizar la alianza estratégica entre Brasil y la Argentina, de extenderla a nuevos campos y de transformarla en motor de la integración de América del Sur”

(Página|12, 15/01/2003).

Cinco meses más tarde tuvo lugar la Cumbre de Asunción, que fue la primera Cumbre del Mercosur que contó con la presencia de Lula y del nuevo presidente de Argentina, Néstor Kirchner. Allí, el Gobierno brasileño presentó un programa de trabajo titulado “Objetivo 2006”, tendiente a consolidar la unión aduanera y promover el mercado común. También incorporaba cuestiones como la integración física y energética, cooperación científica y técnica, fortalecimiento institucional y una mayor importancia a la dimensión social de la integración.

En octubre de 2003, Lula realizó su primera visita de Estado a Argentina. En esa ocasión, se firmó lo que sería una de las actas más resaltadas en favor del relanzamiento del Mercosur, que se conoció como el “Consenso de Buenos Aires”. Allí, los presidentes reforzaron sus lineamientos político-económicos orientados hacia la autonomía de decisión y la soberanía de sus países, y ratificaron su “profunda convicción de que el Mercosur no es solo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido”. Esta línea de trabajo fue ratificada mediante el establecimiento, en diciembre del mismo año, del Programa de Trabajo 2004-2006, ampliando la agenda del bloque e incluyendo nuevos temas vinculados a los ámbitos económico, social, institucional, parlamentario, energético, científico-tecnológico y de infraestructura, así como el tratamiento de las asimetrías.

Finalmente, puede decirse que este relanzamiento del Mercosur quedaría sellado en marzo de 2004 con la firma, por parte de Argentina y Brasil, del “Acta de Copacabana”, la cual tenía por objeto “profundizar la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en los temas comunes”.

El 2005 tuvo una relevancia indudable en la medida en que fue el año en que se discutió si se aceptaba o no el ALCA, disputa que marcó el cénit de la concertación política entre los mandatarios mercosureños. Tras las gestiones iniciadas en 1994, para el 1 de enero del 2006 debía entrar en vigor el ALCA, por lo que la IV Cumbre de las Américas, que se desarrolló en Mar del Plata el 4 y 5 de noviembre de 2005, resultaba crucial para las aspiraciones estadounidenses de conformar un área de libre comercio continental.

Según Rapoport y Madrid (2011), las discusiones sobre el ALCA volvieron a poner sobre el tapete los temas centrales de discusión en las relaciones interamericanas. Por su parte, Corigliano (2005) da cuenta de que existieron tres posiciones hacia el proyecto estadounidense entre los países en las negociaciones. Las dos primeras, incondicionales, ya sea de apoyo o de rechazo. La tercera, defendida por los EP del Mercosur, estaba ubicada en una posición intermedia, aunque presentaba matices: la de Brasil, partidaria de un ALCA *light* que acordara

reglas mínimas de comercio para que cada país tuviese un margen para negociar con otros; y la de Argentina, consistente en un ingreso del Mercosur al ALCA eventualmente condicionado a la previa eliminación de los subsidios agrícolas de Estados Unidos (pp. 1-2).

Varios fueron los condicionantes que sustentaron el rechazo al ALCA. Entre los más importantes, se encuentran la negativa de Estados Unidos a las demandas de abrir su mercado agrícola en las negociaciones regionales y el consenso construido por los EP en torno al rechazo al modelo neoliberal que había hecho estragos en sus economías y al rol desempeñado por el hegemón cuando arreciaron las crisis. Las demandas populares y las movilizaciones callejeras acompañaron los esfuerzos gubernamentales, todo lo cual derivó en el entierro del proyecto continental hegemónico y subdesarrollista.

Unas semanas después del no al ALCA, Kirchner y Lula firmaron el Compromiso de Puerto Iguazú, donde suscribieron 24 protocolos de cooperación y determinaron que se realizaran los mejores esfuerzos para concluir, antes del 31 de enero de 2006, un instrumento capaz de evitar el impacto de los desequilibrios en el comercio y asimetrías entre sectores productivos de ambos países y promover la integración de la producción y la expansión equilibrada del comercio bilateral. En lo que no hubo acuerdo, sin embargo, fue en la discusión de un nuevo sistema de protección arancelario que permitiese compensar las enormes diferencias entre la industria de San Pablo y sus competidores argentinos. En otras palabras, eran las “salvaguardas” que impulsaba desde 2004 el entonces ministro de Economía, Roberto Lavagna, a partir de la cláusula de adaptación competitiva (*Página|12*, 01/12/2005).

Relacionado con esta última cuestión fueron los problemas comerciales entre Argentina y Brasil que surgieron en este período. En este marco, si bien en el capítulo siguiente fueron analizados los conflictos bilaterales que surgieron al calor de esta recuperación económica en la poscrisis, lo relevante aquí es que, en 2006, se creó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)¹⁶ acordado por ambos países tras la propuesta de la cláusula mencionada. El Mecanismo fue la solución que encontraron los dos mayores socios del bloque para atender a la demanda argentina de “institucionalizar” una salvaguardia intra-Mercosur que no había podido entrar en vigencia en el año 2000 (BID-Intal, 2009a), como se observó anteriormente.

Un último asunto a mencionar es el relacionado con el tratamiento institucional

¹⁶ Este instrumento, de carácter meramente bilateral, posibilitaba la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona —por un período de hasta cuatro años— cuando las importaciones de algún producto aumentasen sustancialmente y afectasen —tras una evaluación pertinente— el tejido productivo doméstico (Porta, 2008). Los principales instrumentos que contenía eran la consulta entre sectores privados, la apertura de investigaciones y la comprobación de daño o amenaza de daño frente al órgano de apelación, entre otras medidas tendientes a morigerar los efectos adversos de la integración comercial y las asimetrías (BID-Intal, 2009a).

de las asimetrías, el cual fue profundizado en el cuarto capítulo. Lo relevante aquí estuvo dado por el impulso que adquirió, en esta nueva etapa, la discusión en torno a la reducción de los desequilibrios entre los miembros, a partir las demandas de los Estados menores, Paraguay y Uruguay. Como corolario, entre otras medidas tendientes a solucionar aquella problemática, se creó el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), que comenzó a funcionar a finales del 2006.

Avances en la integración económica, política y social (2007-2010)

Durante este período, se observaron avances en materia de integración económica, sobre todo de índole productiva, así como también la creación y el fortalecimiento de instituciones y de órganos para favorecer la gobernanza y responder a las demandas relacionadas con la cuestión social.

De acuerdo con el informe del BID-Intal (2015), a partir de 2006, cuando se realizó la primera Cumbre Social del Mercosur en Córdoba, los temas sociales comenzaron a ganar relevancia en la agenda interna del bloque. Dentro de esta impronta, radicalmente diferente a la liberal-comercialista de la primera década, paulatinamente fueron creándose una variedad de instituciones, organismos y proyectos de la más variada índole.

En este sentido, y a modo de brevísimo *racconto*, pueden mencionarse la creación del Instituto Social del Mercosur, el Instituto Mercosur de Formación, el Observatorio de la Democracia del Mercosur, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur, la Unidad de Apoyo a la Participación Social, el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, el Grupo de Relacionamiento Externo del Mercosur, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos y el cargo de Alto Representante General del Mercosur¹⁷.

También pueden mencionarse otros proyectos y mecanismos aprobados o que se mantuvieron en discusión desde aquel entonces, tales como el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, la Patente Mercosur, el Protocolo de Montevideo sobre el Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II) y la creación del Banco del Sur. Una última cuestión para destacar, en el sentido que constituyó la modificación de uno de las instituciones del Mercosur, fue el reemplazo de la CPC por el Parlamento del Mercosur (Parlasur) (Dec. CMC 49/04) como órgano representativo de los pueblos, el cual empezó a funcionar a finales de 2006 a partir de dos períodos

¹⁷ A ellos cabe agregar la creación de reuniones especializadas, como la de Defensores Públicos Oficiales, de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos, de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer, de Autoridades sobre Pueblos Indígenas, de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y de Ministros y Altas Autoridades sobre Afrodescendientes.

de transición¹⁸.

Por otra parte, uno de los objetivos teóricos de la creación de un mercado común es integrar las economías hasta lograr la liberalización de los factores. Dentro del mismo, es una necesidad que los Estados miembros conciban la idea de construir un sistema que integre productivamente a las economías valiéndose de la liberalización comercial, la protección arancelaria frente a terceros mercados y la coordinación de políticas macroeconómicas, con el fin de crear un nicho productivo de cadenas de valor y, en un futuro, si se dan una serie de condiciones, salir a competir extrarregionalmente.

Sin embargo, desde sus orígenes el Mercosur ha evidenciado los límites derivados de la integración lineal, automática y general estipulada en el TA, donde el mercado es el que se ha erigido como el único agente regulador de los costos y beneficios para los distintos socios, predominando una integración productiva que se dio a partir de las lógicas de las empresas transnacionales, palpable sobre todo en el sector automotriz. Esta insuficiencia normativa y la propia dinámica del proceso integrador tendieron a perpetuar los desequilibrios y brechas productivas existentes al momento de conformación del bloque, siendo uno de los síntomas más evidentes la larga historia de conflictos sectoriales entre Argentina y Brasil (BID-Intal, 2007b), cuestión que fue profundizada en el capítulo siguiente.

En esencia, la integración productiva era invocada recurrentemente cada vez que se verificaba una agudización de los conflictos sectoriales entre los dos principales socios del Mercosur, momento en que la mención de la necesidad de promover la constitución de “cadenas regionales de valor” se volvía un lugar común. Así y todo, los avances en esta materia fueron muy tímidos hasta 2008, lo cual puede explicarse, en parte, por la multiplicidad de iniciativas propuestas y, también, por la diversidad de instancias o foros donde se planteaba esa cuestión. Estos dos factores muestran la dificultad intrínseca de diseñar y ejecutar políticas públicas regionales en esta área (BID-Intal, 2009a, pp. 90-91).

Recién a mediados de 2008, el fortalecimiento de la integración productiva en la región fue ganando espacio en la agenda temática del Mercosur, tratando de anteponer una agenda “positiva”, basada en la idea de la integración regional desde una perspectiva de cooperación y de explotación de las ventajas comparativas de los países miembros del bloque, a la agenda “negativa” que prevalecía hasta entonces (BID-Intal, 2013a).

¹⁸ El Protocolo Constitutivo estableció dos etapas de transición para la constitución del Parlasur: la primera, entre el 31 de diciembre de los años 2006 y 2010, y la segunda, entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, los plazos no se cumplieron, por lo que la segunda etapa fue extendida seis años más, hasta fines de 2020 (Dec. CMC 11/14).

En este marco, fue en la XXXV Reunión del CMC, desarrollada en San Miguel de Tucumán en junio de 2008, donde se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur, el Grupo de Integración Productiva —actualmente, SGT n.º 14— y el Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, los cuales han sido, hasta el momento, las principales medidas al respecto¹⁹.

Por otra parte, la crisis económica-financiera de 2008 impactó severamente en la economía de los EP, significando un nuevo desafío para el Mercosur. La consecuencia fue que las discusiones más importantes dentro del bloque estuvieron estrechamente relacionadas con la necesidad de coordinación económica (Simonoff, 2012). En consecuencia, se aceleraron algunas negociaciones y se agilizó la implementación de acuerdos previos. Al respecto, el BID-Intal (2009b) destaca los avances relacionados con el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML)²⁰ entre Argentina y Brasil, el impulso bilateral al *swap* de monedas, la creación de un mecanismo de monitoreo de las corrientes de comercio y las propuestas de elevación del AEC para algunos productos.

En este contexto puede comprenderse también lo acordado en las dos Cumbres del Mercosur que se llevaron a cabo en 2010, la de San Juan y la de Foz de Iguazú. En aquellas reuniones se acordaron una serie de medidas tendientes hacia la consolidación del bloque, como lo fue la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera (Dec. CMC 10/10), el acuerdo para el Código Aduanero del Mercosur (Dec. CMC 27/10), el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera del Mercosur (Dec. CMC 56/10) y lo relacionado con las LNE (Dec. CMC 58/10).

Una última cuestión a mencionar está vinculada con los protocolos mercosureños relacionadas al tratamiento de las inversiones. Al respecto, en 2010 se aprobaron las “Directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversiones”, lo que significó, además, la derogación de los Protocolos de Colonia y Buenos Aires sin que estos hubieran entrado en vigencia. El principal fundamento a las reticencias de los EP a adoptar los acuerdos eran que los mismos protegían a los inversores extranjeros de posibles medidas perjudiciales adoptadas por el Estado del país receptor de la inversión (BID-Intal, 2016). A su vez, cabe destacar que, hasta ese entonces,

¹⁹ En este marco, cabe destacar que, en 2010, Argentina y Brasil definieron ocho sectores de complementación productiva, divididos en dos grupos: sectores sensibles —madera y muebles, electrodomésticos de línea blanca, vinos y lácteos— y sectores estratégicos —petróleo y gas, autopartes e industria aeronáutica, y maquinaria agrícola—. También se identificó un tercer sector “en proceso de evaluación”, integrado por la industria naval, la televisión digital y el turismo (BID-Intal, 2013a). A su vez, existen otros sectores sobre los cuales se elaboraron diversos programas y foros de trabajo, como el cinematográfico y audiovisual.

²⁰ A pesar de lo anti-sistémico y de los beneficios del método, el SML se utiliza poco en las ventas argentinas al mercado brasileño: un promedio de tres operaciones mensuales, cada una por un monto equivalente a USD 297 mil en 2015. Su uso en el sentido contrario ha sido más frecuente en cantidad de operaciones, aunque por un monto unitario menor: en 2015 se utilizó para un promedio de 899 operaciones mensuales —equivalentes a USD 70 mil cada una— (BID-Intal, 2016).

Argentina tenía en vigor un número importante de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones con terceros países, mientras que Brasil no tenía ningún tratado de inversiones aprobado por su Parlamento (BID-Intal, 2011b).

Con base en estas consideraciones, puede decirse que la variación evidenciada hasta aquí en esta segunda etapa, relacionada a la modificación de la impronta comercialista del Mercosur por otra orientada al fortalecimiento de los aspectos político, institucional y social, derivaron en que el bloque fuera caracterizado de forma diferente respecto a su primera década. Así, el Mercosur en esta etapa fue denominado como “productivo y social” (Inchauspe, 2010), “regionalismo inclusivo” (Vázquez, 2011), “regionalismo social y productivo” (Briceño Ruiz, 2013) y “social y productivo” (Porta, 2015).

Estancamiento y fin del ciclo progresista (2011-2015)

Este último subperíodo puede calificárselo como ambiguo. Por un lado, frente a la suspensión de Paraguay, se aplicó, rápidamente y por primera vez, la cláusula democrática en el Mercosur, lo cual permitió, por otro lado, la aprobación para la adhesión de Venezuela al bloque. Frente a esta defensa de la democracia y la ampliación mercosureña, también se produjo un estancamiento de la dinámica integracionista entre Argentina y Brasil, debido a que proliferaron diversas medidas de restricción comercial que impactaron en la dinámica del bloque, en un contexto marcado por el estancamiento de las economías y la caída de los precios de los *commodities*.

Con respecto a la arista institucional, Bustos (2016) identificó más de 200 Decisiones que el CMC aprobó entre 2011 y 2015, las cuales pueden ser agrupadas en cuatro focos o ejes temáticos: primero, la ampliación del Mercosur, destacándose lo relacionado con Venezuela y Bolivia, y su articulación con la Unasur; segundo, el fortalecimiento de los instrumentos orientados a la negociación con terceros países y grupos de países, como lo fue el acercamiento con la Alianza del Pacífico y las Decisiones tendientes a fortalecer la cooperación internacional mercosureña; tercero, el fomento de la integración productiva y de cooperación en materia científica y tecnológica, destacándose el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo y el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación; y cuarto, el impulso y la instrumentación del Mercosur social, relacionados a la participación social, el reconocimiento de bienes culturales y la cooperación académica (pp. 207-211).

Uno de los avances institucionales a destacar es la creación del Grupo de Incorporación de Normativa (GIN), en 2012. El objetivo por el cual fue constituido era

contar con un procedimiento que fuera capaz de subsanar las graves demoras en las que incurrían los EP en materia de incorporación y puesta en vigencia de las normas emanadas de los organismos decisorios del Mercosur. El BID-Intal (2016) destaca que, si bien los resultados distaron de lograr el éxito esperado, la existencia del GIN ha servido para lograr un ordenamiento y una sistematización de la información disponible respecto de la incorporación de normas.

Por su parte, debido a que persistían los problemas intrazona hacia 2015, sobre todo los vinculados con la adopción de medidas de restricción comercial, el CMC se encargó de dirigir la puesta en marcha de instrumentos que solucionaran estos problemas. Así, instruyó al GMC a elaborar un “Plan de Acción para el Fortalecimiento del Mercosur Comercial y Económico”, con el fin de avanzar en la eliminación de distorsiones y barreras al comercio intra-bloque (BID-Intal, 2016). Cabe destacar que en el anexo de dicho Plan los EP identificaron un listado de 80 medidas y restricciones que los afectaban entre sí, de las cuales 26 le fueron reclamadas a Argentina y 32 a Brasil. Tras las reuniones del Grupo *Ad Hoc* para dar tratamiento a dichas medidas, si bien se solucionaron varias de las mismas, otras quedaron pendientes y pasarían a tratarse de modo bilateral o dentro del bloque (Ramos Martínez et al., 2017).

Otra arista importante fue la agenda externa del Mercosur, destacándose la firma y/o aprobación de acuerdos marco y de complementación económica con países y bloques regionales y extrarregionales²¹. Una cuestión que se deriva de la agenda externa del Mercosur hasta 2015 era que el bloque poseía acuerdos comerciales solamente con el 10 % del PBI mundial, estando excluidos los tres polos económicos más grandes del mundo —Estados Unidos, China y la UE—. Salvo con China, con quien no se puede firmar un acuerdo en bloque mientras Paraguay siga reconociendo a Taiwán, con los otros dos socios existen serios inconvenientes en la medida en que los sectores en los cuales los EP tienen ventajas comparativas se encuentran fuertemente regulados por sus contrapartes, a la vez que el sector industrial manufacturero de Argentina y Brasil competiría en un estado de asimetría insoslayable y altamente perjudicial frente a una importante reducción arancelaria.

También tuvo lugar la incorporación al Mercosur de nuevos países en calidad de asociados, como lo fueron México, Perú, Guyana y Surinam²². Asimismo, se produjo la

²¹ Con respecto a las negociaciones extrarregionales, se destaca la firma de acuerdos preferenciales de comercio con India, Cuba, Pakistán y Líbano y con la Unión Aduanera de África Austral (SACU, en inglés), un Acuerdo Marco con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y Túnez, tratados de libre comercio con Israel, Egipto y la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Además de estos acuerdos, pueden mencionarse la continuación de las negociaciones con la UE a partir de 2010, con quien Brasil había firmado bilateralmente en 2007 un Acuerdo de Asociación Estratégica.

²² Los acuerdos con Guyana y Surinam, suscritos mientras Paraguay se encontraba suspendido, se tratan de provisiones generales para promover los lazos del Mercosur con estos países, sin que existan compromisos específicos. Debe mencionarse, además, que existe un conflicto entre Venezuela y Guyana

incorporación de Venezuela como miembro pleno, aunque el proceso estuvo signado de una particularidad notable en la medida que el mismo tuvo lugar cuando Paraguay se encontraba suspendida tras el golpe de Estado, lo cual merece un apartado especial.

“Golpe blando” en Paraguay y adhesión de Venezuela al Mercosur

La suspensión de Paraguay como miembro pleno del Mercosur tiene su origen en la destitución del presidente Fernando Lugo por motivos que exceden los objetivos de este trabajo²³. Dicho proceso se materializó a partir de una veloz maniobra legislativa, tras lo cual el bloque sudamericano utilizó por primera vez la cláusula democrática y suspendió a aquel país hasta que realizara nuevas elecciones generales.

Lo destacable del proceso contra Lugo fue que se realizó en un brevísimo período de tiempo y en una violación del derecho al debido proceso, hechos que fueron cuestionados por los países de la región, tanto desde el Mercosur como la Unasur, mientras que la Organización de los Estados Americanos (OEA), por su parte, realizó una lectura radicalmente distinta.

En la víspera del juicio, la Unasur había enviado una misión de cancilleres a Asunción para detener dicho proceso. Sin embargo, dicha iniciativa falló, Lugo fue depuesto el 22 de junio de 2012 y, dos días después, se anunció la decisión de suspender la participación de Paraguay en la Cumbre del Mercosur, prevista para esa semana en la ciudad de Mendoza, a lo cual se sumó que Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela retiraron sus embajadores de Paraguay por tiempo indeterminado.

El 29 de junio, reunidos en la XLIII Cumbre de jefas y jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados, los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay emitieron dos declaraciones. Mediante la primera²⁴, se suspendió a Paraguay del derecho de participar en los órganos del Mercosur y en sus deliberaciones —en conformidad con los términos del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia²⁵—; no obstante, se señaló que la medida “no debe producir perjuicio alguno al pueblo paraguayo”, razón por la cual se decidió, explícitamente, garantizar la continuidad de los proyectos

acerca de la soberanía del territorio de Esequibo, que se encuentra mencionada explícitamente en el texto (BID-Intal, 2015).

²³ Para un análisis del proceso que derivó en el juicio político a Lugo y en la suspensión de Paraguay en el Mercosur, véase el informe del BID-Intal n.º 17 (2013a) y a Aréchaga y Rodríguez (2015).

²⁴ La misma se denominó “Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”.

²⁵ Cabe destacar que el Protocolo de Ushuaia II aún no estaba en vigencia en ese entonces. No obstante ello, el Poder Legislativo paraguayo invocó la firma del mismo como uno de los motivos para justificar el juicio político de Lugo (BID-Intal, 2013a).

relacionados con Paraguay en el Focem. La segunda declaración anunció la incorporación de Venezuela al Mercosur y convocó a una reunión especial en Río de Janeiro a celebrarse el 31 de julio para la aceptación oficial del nuevo miembro pleno (BID-Intal, 2013a).

Finalmente, el 21 de abril de 2013 se realizaron elecciones generales en Paraguay, en donde resultó electo Horacio Cartes. En consecuencia, en la XLV Cumbre del Mercosur, realizada en Montevideo en julio de ese año, se aprobó la “Decisión sobre el cese de la suspensión de Paraguay en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”, que estableció “cesar la suspensión” que regía sobre aquel país en el bloque, lo cual se hizo efectivo a partir del 15 de agosto, cuando asumió el nuevo presidente.

Como se mencionó, una de las consecuencias inmediatas de la suspensión de Paraguay del Mercosur fue la aprobación de la adhesión de Venezuela, en la medida en que había sido suspendido el veto paraguayo a su incorporación. Esta afiliación de la República Bolivariana fue un proceso de ocho años que estuvo signado por importantes avances y retrocesos.

De acuerdo con Briceño Ruiz y Saraiva (2010), la inclusión de Venezuela en el bloque subregional se enmarcó en la profundización de la “revolución bolivariana” encabezada por el presidente Chávez tras su victoria en el referéndum revocatorio de 2004, reflejadas en las ideas antineoliberales y antiestadounidenses y determinadas por el ascenso de Gobiernos de centro-izquierda en la región y la decisión de los países andinos de negociar tratados de libre comercio bilaterales con Estados Unidos. Estas cuestiones determinaron dos decisiones fundamentales que implicaron un giro en la estrategia de integración venezolana: la salida de la CAN²⁶ y la solicitud de ingresar como miembro pleno del Mercosur.

En este contexto, tras haber firmado en 2004 el Mercosur un acuerdo de libre comercio con Colombia, Ecuador y Venezuela, al año siguiente, este último país solicitó formalmente su adhesión al bloque. En julio de 2006, se suscribió el Protocolo de Adhesión de Venezuela, el cual entró en vigor recién en julio de 2012, mientras Paraguay se encontraba suspendida, cuando el resto de los EP aprobaron el ingreso venezolano como socio pleno. De esta manera, tras la adhesión de Venezuela, hasta 2015 el Mercosur estaba compuesto por cinco miembros permanentes, encontrándose Bolivia en proceso de ratificación.

²⁶ Para incorporarse al Mercosur, Venezuela debía retirarse de la CAN puesto que esta última también era una unión aduanera. Venezuela adoptó esta decisión en 2006, con el argumento que los acuerdos suscriptos por dos de los socios de la Comunidad —Perú y Colombia— eran incompatibles con las normas del Mercosur (BID-Intal, 2007a).

La variable económica en el segundo milenio y el impacto de la crisis de 2008

Tras la crisis de finales de la década del 90 y principios de los 2000, las economías de los países miembros evidenciaron un importante efecto rebote a partir del bienio 2003-2004. De acuerdo con informes del BID-Intal (2005, 2011b), entre 2003 y 2008 los cuatro EP mercosureños experimentaron un notorio repunte de la actividad económica, conjuntamente con una reducción en las tasas de inflación, el mantenimiento de tipos de cambio competitivos y estables, superávits “gemelos” en la cuenta corriente y en el balance fiscal primario, y expansión de la inversión y el consumo. A su vez, se registró una generalizada mejora de los indicadores laborales, con un alza del empleo y una caída del desempleo.

Respecto al intercambio comercial, tal como se evidencia en la Tabla 2, para el período 2003-2007 se produjo un incremento extraordinario del comercio externo de los EP, tanto las exportaciones como las importaciones. Por el lado de las exportaciones, se repitió la tendencia de la década anterior, en donde predominaban las ventas intrazona, que alcanzaron una tasa de incremento promedio anual del 48 % frente al 35 % de las extrazona. A su vez, se destaca una participación creciente, si bien mínima, del comercio entre los EP. Por el lado de las importaciones, el incremento fue todavía mayor, relacionado indudablemente con la recuperación de las economías. Pero, a diferencia de las ventas, las compras extrazona fueron las predominantes, con una tasa anual del 57 % frente al 51 % intrazona.

Tabla 2
Comercio externo del Mercosur (2003-2007)

		2003	2005	2007	Variación 2003/07 (%)
Exportaciones					
Totales	(USD millones)	107.935	165.210	225.670	109
Intra-Mercosur	(USD millones)	14.050	22.618	34.100	143
	(%)	13	14	15	
Extra-Mercosur	(USD millones)	93.885	142.591	191.570	104
	(%)	87	86	85	
Importaciones					
Totales	(USD millones)	66.287	109.442	176.812	167
Intra-Mercosur	(USD millones)	13.019	21.919	33.020	154
	(%)	20	20	19	
Extra-Mercosur	(USD millones)	53.269	87.523	143.791	170
	(%)	80	80	81	
Comercio					
Totales	(USD millones)	174.222	274.651	402.481	131
Intra-Mercosur	(USD millones)	27.068	44.537	67.120	148
	(%)	16	16	17	
Extra-Mercosur	(USD millones)	147.154	230.115	335.361	128
	(%)	84	84	83	

Fuente: elaboración propia con base en datos del ITC.

A su vez, cabe resaltar otra cuestión relevante por el lado de las ventas mercosureñas, las cuales presentaron algunas características particulares más allá de su incremento cuantitativo. De acuerdo con un estudio patrocinado por el BID-Intal, los mejores términos de intercambio, la depreciación nominal de las monedas y la expansión del ingreso nacional favorecieron la atracción de inversiones en los EP, lo que estimuló el aumento de la productividad y la ampliación de la oferta exportable, elementos especialmente relevantes para el crecimiento de las exportaciones de mayor valor agregado. Si bien se produjo un *boom* de la producción y exportación de materias primas, la evolución de la estructura exportadora dio cuenta de un mayor protagonismo de las manufacturas de contenido tecnológico medio, las cuales contribuyeron, en mayor proporción, para explicar el crecimiento del volumen exportado por Argentina y Brasil. A su vez, junto con la importancia del mercado latinoamericano, algunos destinos no tradicionales, como China, Rusia y “resto del mundo”, se destacaron por su dinamismo y ganaron relevancia en las ventas externas del bloque, desplazando, parcialmente, a los países desarrollados (Gayá y Michalczewsky, 2011, pp. 48-50).

Por su parte, los flujos de IED entrante al Mercosur pasaron de USD 15.000 millones en 2003 a USD 71.000 millones en 2014; de esta manera, el stock de IED

pasó de USD 230.000 millones a USD 940.000 millones en el mismo período (Geneyro y Bembi, 2017).

Ahora bien, tras estos años de recuperación y crecimiento económicos, estalló en Estados Unidos una crisis económico-financiera en 2008 que impactó en todo el mundo. Si bien fue una crisis de una magnitud tan grande que se la cotejó con la de los años 30 del siglo pasado, en esta ocasión encontró a los países mercosureños mejor parados en comparación con las crisis internacionales del segundo lustro de los 90, habiéndose visto favorecidos aquellos por una mejora integral de sus indicadores económicos y sociales en los primeros años de los 2000.

No obstante esta fortaleza interna, la crisis de 2008 no excluyó a los países mercosureños de sus impactos negativos. Tanto por la caída de los precios de los *commodities* como por la disminución del comercio internacional, las economías de la región perdieron el impulso de principios de siglo. De acuerdo con el BID-Intal (2011a), los mayores impactos se hicieron sentir en las exportaciones de los países del Mercosur, en virtud de la contracción de la demanda mundial por productos del bloque y a la escasez de líneas de crédito internacional para las empresas. Consecuentemente, las economías de la región utilizaron un variado abanico de medidas de política económica, intentando amortiguar el efecto de la fuerte caída de la demanda externa.

Frente a esta desaceleración de las economías, los países optaron por protegerse desde una visión comercial defensiva, creando trabas y barreras al comercio, tanto de sus socios del Mercosur como también frente al resto del mundo. Ello fue particularmente visible en Argentina y Brasil, lo cual volvió a reeditar los conflictos comerciales del pasado, cuestión que se extendería hacia finales del período analizado y que debilitaría al proceso de integración.

Hacia 2010, si bien se evidenció un repunte en los indicadores comerciales en los países del Mercosur, factores como la prolongada crisis europea y la desaceleración del crecimiento de los países emergentes, sobre todo los Brics y, dentro de ellos, China —principal demandante de los bienes mercosureños—, continuaron afectando negativamente a los socios (BID-Intal, 2013a). De esta manera, a inicios de la segunda década del 2000, todavía se avizoraba el impacto en las economías de los países desarrollados, generando un estado caracterizado por los pronósticos de decrecimiento mundial y el incremento de medidas paraarancelarias en América Latina y el mundo (BID-Intal, 2011b).

A comienzos del 2015, el contexto internacional siguió siendo difícil para los países del Mercosur. Si bien el PBI mundial creció un 3,2 % ese año —traccionado fundamentalmente por los países en desarrollo—, la economía mundial continuó

mostrando moderados niveles de crecimiento, consolidándose, de esa forma, la desaceleración vigente desde 2011. Por otro lado, persistía la debilidad de la demanda global, lo cual seguía afectando los flujos del comercio de bienes y servicios, sumado al hecho que los precios de los productos básicos sufrieron una grave contracción en 2015²⁷. En este contexto, el deterioro de las cuentas externas y fiscales de los EP fueron la otra característica general del período (BID-Intal, 2016). A su vez, tras el crecimiento evidenciado, los flujos mundiales de IED mostraron después de 2011 un perfil de estancamiento o caída, salvo en 2015, cuando se expandieron 34 % (Ramos Martínez et al., 2017).

A ello cabe agregar el escenario macroeconómico de Argentina y Brasil hacia 2015, por cuanto estuvo signado tanto por el ajuste brasileño y la depreciación de su moneda, como por los obstáculos a las importaciones impuestos por Argentina, donde la escasez de divisas se veía agravada por el estancamiento de las negociaciones con los *holdouts* (Bustos, 2016).

De esta forma, tras el *boom* exportador de 2003-2008, este ciclo fue interrumpido por la crisis mundial, que desplomó tanto los precios como las cantidades de las ventas externas del Mercosur en 2009 (Gayá y Michalczewsky, 2011). No obstante, como se evidencia en la Tabla 3, si bien en los años inmediatos el comercio externo de los EP se vigorizó rápidamente, paulatinamente los montos fueron disminuyendo, alcanzando hacia 2015 niveles un poco más elevados que los obtenidos en 2009. Ya sea por el coletazo tardío de la crisis como por la recesión en los EP, lo cierto fue que lo comercializado al final del período fue muy inferior a lo alcanzado en 2011, el máximo histórico en el intercambio comercial para los EP en conjunto.

Con respecto a las exportaciones, y a diferencia de lo ocurrido en la primera década del Mercosur, las ventas extrazona fueron haciéndose cada vez más importantes porcentualmente, vinculado, como se mencionó anteriormente, con el mayor papel de China y otros países en desarrollo. Por el lado de las importaciones, las mismas crecieron en mayor medida que las ventas, a la vez que se repitió la tendencia de pérdida de relevancia del comercio intrazona.

²⁷ La fase expansiva del ciclo de los productos básicos, que tuvo su auge entre 2003 y 2008 y se recuperó de los efectos de la crisis internacional en el bienio 2010-2011, concluyó a mediados de 2014. Considerando una canasta representativa de productos básicos para América Latina y el Caribe, los que explican una proporción importante de la oferta exportable de la región, el nivel promedio de los precios se ubicó a finales de 2015 en un mínimo relativo, alrededor de 40 % inferior al máximo de febrero de 2011 (BID-Intal, 2016, p. 10).

Tabla 3
Comercio externo del Mercosur (2009-2015)

		2009	2011	2013	2015	Variación 2009/15 (%)
Exportaciones						
Total	(USD millones)	219.151	354.708	336.518	263.908	20
Intra-Mercosur	(USD millones)	34.049	54.203	49.766	35.362	4
	(%)	16	15	15	13	
Extra-Mercosur	(USD millones)	185.102	300.505	286.752	228.546	23
	(%)	84	85	85	87	
Importaciones						
Total	(USD millones)	180.377	323.300	337.974	251.430	39
Intra-Mercosur	(USD millones)	31.656	51.453	47.653	33.010	4
	(%)	18	16	14	13	
Extra-Mercosur	(USD millones)	148.720	271.847	290.321	218.419	47
	(%)	82	84	86	87	
Comercio						
Total	(USD millones)	399.528	678.008	674.492	515.338	29
Intra-Mercosur	(USD millones)	65.706	105.655	97.419	68.373	4
	(%)	16	16	14	13	
Extra-Mercosur	(USD millones)	333.822	572.353	577.073	446.965	34
	(%)	84	84	86	87	20

Fuente: elaboración propia con base en datos del ITC.

A pesar de este escenario lejos de lo deseable hacia 2015, resulta esclarecedor el hecho de que la constitución del Mercosur ha permitido la diversificación de las exportaciones de los socios, destacándose, para Argentina y Brasil, altos niveles de comercio intraindustrial bilaterales. Sin embargo, mientras que en el comercio intrarregional de ambos países prima el intercambio de manufacturas, en el extrarregional predomina un comercio de tipo Norte-Sur, en virtud de la preponderancia de las ventas de productos primarios y sus derivados y las compras de manufacturas, proceso que se ha profundizado en los últimos años a partir del rol y la importancia creciente de China.

Capítulo II

Regularidades del Mercosur

Luego de la descripción respecto a la evolución del Mercosur desde sus orígenes, se consideró importante identificar las principales regularidades que se han producido durante dicho proceso. Así, los elementos destacados fueron tres, vinculados a los aspectos económico-comercial y gubernamental.

En primer lugar, se identificó la consolidación de una zona de libre comercio y una unión aduanera con carencias, lo cual se verificó en el intercambio intrabloque, las RNA y las deficiencias en torno al AEC. En segundo lugar, este marco normativo imperfecto ha derivado en —y también se ha visto influido por— reiterados conflictos comerciales, los cuales fueron, por otro lado, resueltos eclécticamente a partir de tres metodologías: acuerdos entre privados y públicos, la diplomacia presidencial y las consultas a la CCM y los laudos arbitrales. Finalmente, se destacó la consolidación de una estructura de tipo intergubernamental, con una marcada preponderancia de los Poderes Ejecutivos nacionales en la toma de decisiones mercosureñas.

1. Consolidación de un sistema de comercio imperfecto

Como se mencionó en el capítulo anterior, a partir de lo dispuesto en el TA, se estipuló la desgravación progresiva, lineal y automática del universo arancelario que, si bien tenía algunas excepciones, buscaba alcanzar una zona de libre comercio en el mediano plazo. A su vez, a partir de 1995 entró en vigencia el AEC, lo cual elevaba teóricamente al incipiente Mercosur a la categoría de unión aduanera.

Sin embargo, desde los inicios del proceso, se produjo la reiteración de elementos que impidieron al bloque alcanzar el grado de mercado común para el cual fue creado, quedando en un *impasse* entre una zona de libre comercio y una unión aduanera “incompletas” o “imperfectas” hacia 2015, términos ampliamente utilizados por parte de la academia.

Una zona de libre comercio y unión aduanera con deficiencias

El establecimiento de una zona de libre comercio y de una unión aduanera en un plazo tan corto, en un marco de importantes asimetrías, derivó en sucesivas postergaciones, excepciones e incumplimientos a la entrada en vigencia de la normativa comercial. Ello se tradujo en la conformación de un Mercosur que no alcanzó el mercado común propuesto, a la vez que la zona de libre comercio no es completa y el AEC presenta deficiencias. Así, las regularidades estuvieron vinculadas a tres cuestiones: excepciones al libre comercio, desvíos y doble cobro en el AEC y la aplicación de RNA. Dichas variables fueron analizadas a continuación.

Excepciones al libre comercio

Debido a las asimetrías existentes y al peso de los sectores azucarero y automotriz en la economía y de determinados actores internos, sobre todo entre Argentina y Brasil, dichos sectores fueron excluidos del libre comercio intrazona. Lo que ocurrió fue que las negociaciones en favor de dicho estatus fracasaron reiteradamente, en la medida en que las desigualdades sectoriales bilaterales, en vez de equipararse, tendieron a ampliarse.

La cuestión relacionada con el sector azucarero fue profundizada en el capítulo siguiente. Lo más destacado al respecto es que las asimetrías de Brasil con el resto de los socios son muy marcadas, en la medida en que aquel país se ha convertido en el principal productor de azúcar del mundo gracias a que cuenta con un sector fuertemente subsidiado para la producción de bioetanol. Frente a ello, Argentina encabezó las resistencias para la entrada en vigor del libre comercio sectorial, debido a que el azúcar constituye una de las principales fuentes de ingreso y trabajo para las provincias del noroeste argentino (NOA), a partir de lo cual se aprobaron en el Congreso nacional leyes y normativas para impedir la entrada del azúcar brasileño al país.

Por el lado del sector automotriz, se destaca que el mismo ha sido regulado a partir de acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, siempre con el objetivo de implementar en el mediano plazo el libre comercio sectorial. Cabe destacar que este sector se ha constituido en la principal rama de bienes comerciados bilateralmente, lo cual ha permitido, por otro lado, que el intercambio esté caracterizado por ser uno de tipo intraindustrial y, sobre todo, intra-firma, a partir de las estrategias de las terminales automotrices ubicadas a ambos lados de la frontera.

Ahora bien, incluso antes de la constitución del Mercosur, Argentina y Brasil habían intentado avanzar en un acuerdo automotriz en el marco del PICE¹, aunque no prosperó. Durante los 90, ambos países aplicaron políticas públicas hacia el sector y crearon sus respectivos regímenes automotrices². Esta cuestión, junto con la constitución del Mercosur y el establecimiento del AEC, derivó en la conformación de un mercado cautivo para las ensambladoras transnacionales radicadas en la subregión, lo cual se tradujo en un incremento de la producción y el comercio automotriz. Ello se tradujo, como expone Kosacoff (1999), en que el bloque se haya convertido en aquellos años en un espacio importante para las firmas europeas y estadounidenses para la competencia global en esta industria.

Desde 1994, un año antes de la entrada en vigencia del AEC, el Mercosur emprendió las acciones para compatibilizar los regímenes nacionales de Argentina y Brasil y reemplazarlos por un régimen común subregional, el cual debía alcanzarse a comienzos del 2000. Si bien se produjeron diversos conflictos bilaterales³, en junio de aquel año se aprobó la Política Automotriz del Mercosur, estipulándose su entrada en vigor para el 1.º de febrero de 2001 (Dec. CMC 70/00).

La Política Automotriz del Mercosur tenía como objetivo, entre otras cuestiones, alcanzar el libre comercio sectorial para el 2006. En el período de transición establecido hasta ese entonces, Argentina y Brasil implementaron lo que se conoce comúnmente como *flex* o “coeficiente de desvío sobre las exportaciones”, que limita los desvíos permitidos en el balance entre exportaciones e importaciones de ambos países (BID-Intal, 2016). En otras palabras, el *flex* establece las posibilidades cuantitativas del libre comercio bilateral sectorial en función de un valor máximo para el desequilibrio comercial en favor de Brasil, lo cual determina que no existirá un límite para las exportaciones entre este país y Argentina en la medida en que sean preservadas las proporciones acordadas (Castaño, 2017)⁴.

¹ Argentina y Brasil habían firmado en 1988 el Protocolo n.º 21 de Vehículos Automotores en el PICE, el cual estableció cupos de intercambio para vehículos y autopartes con un arancel del 0 %. Con la firma del ACE n.º 14, el acuerdo sectorial quedó incorporado en su Anexo VIII.

² Para un análisis de los regímenes sectoriales implementados en ambos países en los 90, véase Bastos Tigre et al. (1999), Kosacoff (1999), Leite (2000), Sierra y Katz (2002), Arza y López (2008), Cantarella et al. (2008) y Laplane y Sarti (2008).

³ Al respecto, pueden mencionarse la aplicación por parte de Brasil de medidas de restricción a las importaciones —como la Medida Provisional (MP) 2410—, la aplicación de subsidios estatales en 1996 y la devaluación del real en 1999, medidas —estas dos últimas— que incidieron negativamente en un sector automotriz argentino que evidenciaba una crisis importante, a tono con la economía nacional.

⁴ En otro trabajo, destacamos que en ninguno de los acuerdos automotrices subregionales existe una clara definición sobre el término *flex* ni hay referencia alguna sobre su semántica; solo se lo definió como un coeficiente comercial a respetar para acceder a una especie de “libre comercio regulado” o “cuasi libre comercio” para los bienes automotrices. Al respecto, puede decirse que sus principales objetivos eran establecer un límite para evitar que se exacerbara en forma descontrolada el desbalance comercial sectorial de Argentina en el intercambio automotriz con Brasil, así como también otorgar el marco de previsibilidad y estabilidad comúnmente demandado por las empresas (Castaño, 2017, p. 17).

A pesar de las intenciones iniciales, el período de transición ha sido postergado en reiteradas ocasiones y la política automotriz quedó establecida a partir de acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil⁵. Así, debido a los desequilibrios macroeconómicos y sectoriales, tras el acuerdo del 2000, aquellos países han optado por regular su intercambio comercial bilateral automotriz a partir de la renovación de los plazos y de los coeficientes *flex* en reiteradas ocasiones: 2002, 2005, 2008, 2014 y 2015.

Una última cuestión a destacar, ya por fuera del comercio de bienes, es el sector servicios, que ha seguido una lógica diferente. Al respecto, la eliminación de las barreras al comercio de servicios entre los socios fue, incluso, más modesta que en el caso de las mercancías, por lo cual el intercambio intrarregional es muy limitado, con excepción de los sectores de turismo y transporte (Rozenberg y Gayá, 2019).

Restricciones no arancelarias

Además de los bienes que continúan fuera del libre comercio intrazona, los avances en materia de reducción de medidas no arancelarias fueron muy limitados, persistiendo serios inconvenientes. En esencia, dada la desgravación arancelaria establecida en el TA y la entrada en vigencia del Ráfua, los Gobiernos han optado por la implementación de diversas RNA para proteger su economía y a sectores específicos que así lo demandaban, lo cual se ha traducido en el surgimiento de reiterados conflictos comerciales entre los socios y, por ende, en el debilitamiento del proceso subregional.

A priori, cabe resaltar la dificultad existente en torno a la propia definición de “restricción” o “barrera” no arancelaria y de una tipologización exhaustiva de las mismas. Para la OMC, se trata de “cuestiones legales o burocráticas que pueden implicar obstáculos al comercio”. Por su parte, la literatura sobre comercio internacional ha tendido a definir las RNA a partir de un criterio negativo, es decir, aquello que no son: todas las medidas que restringen el comercio sin ser aranceles. Esta dualidad de interpretaciones dificulta la identificación de las RNA y genera discusiones sobre su legitimidad en el ámbito internacional, debido a las excepciones previstas por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en inglés) y la OMC para autorizar su aplicación por los países en situaciones especiales. Así, al igual que sucede internacionalmente, las RNA para el comercio intrazona en el Mercosur se encontraron en un área gris entre lo permitido y lo no permitido (Gil, 2015, pp. 9-11).

⁵ Dichos acuerdos fueron incorporados sucesivamente como Protocolos Adicionales al acuerdo bilateral firmado en el marco de la Aladi, el ACE n.º 14.

En un intento por identificar las RNA, pueden mencionarse las barreras sanitarias y fitosanitarias, temas aduaneros, requisitos técnicos y registro de productos, licencias no automáticas (en adelante, LNA)⁶ y medidas que afectan a la competitividad, sumadas a otras que afectan a la dinámica interna de los intercambios (Rozemberg y Gayá, 2019). A su vez, en el orden práctico de su aplicación, la mayoría de las RNA han tomado las siguientes formas: restricciones cuantitativas y otros instrumentos similares, medidas que afectan directamente los precios, procedimientos aduaneros y prácticas administrativas, y barreras técnicas al comercio (Gil, 2015).

Cabe hacer una salvedad, y es que, tal como menciona Gil (2015), la utilización de RNA no constituye un fenómeno exclusivo del Mercosur, sino que es un tema que fue adquiriendo mayor importancia en el mundo a medida que se fueron reduciendo los aranceles al comercio internacional en las últimas décadas. Lo que sí constituye una regularidad propia del bloque sudamericano es el hecho de que las RNA, tras aplicarse en principio como protecciones temporales excepcionales necesarias en situaciones de crisis, luego se mantuvieron, transformándose así en elementos constantes del proceso de integración. A ello se le sumó el agravante de que las controversias que surgieron al respecto entre los EP fueron negociadas a nivel político y bilateral, algo que, en forma de círculo vicioso, debilitó los intentos de desarrollar instrumentos normativos regionales para abordar las RNA (p. 5).

Problemas con la aplicación del AEC

De acuerdo con Terra (2008b), el AEC máximo adoptado en el Mercosur (35 %) es más cercano al aplicado por Brasil, cuyo interés radicaba en proteger industrias productoras de BK y BIT con aranceles relativamente altos. Según la autora, la discrepancia con los otros socios del bloque se salvó aceptando cronogramas de convergencia lentos, en cuyo plazo los pequeños países esperaban concretar acuerdos con terceros para liberalizar importaciones y disminuir los costos de desvío de comercio para esos bienes.

Sin embargo, la aplicación del AEC ha evidenciado dos problemáticas desde entonces en el transcurso del Mercosur: su doble cobro y la existencia de desvíos hacia arriba o hacia abajo. Mientras que el primero fue solucionado en 2010, el segundo no ha podido sortear lo que efectivamente ocurre en la práctica.

Respecto al doble cobro, lo que sucedía era que, tras haber ingresado un bien a un EP desde un país extrazona, al momento de volver a cruzar una frontera nacional

⁶ En la OMC, las LNA no son consideradas ilegales mientras no se apliquen discriminatoriamente y su plazo no exceda el reseñado. En el Mercosur no está regulado su uso, pero, si se transforman en una demora injustificada al comercio, son ilegales según el artículo 1 del TA (Fundación INAI, 2011).

de otro miembro se les cobraba nuevamente el AEC cuando eran “reexportadas”, lo cual daba lugar a “la coexistencia de cuatro territorios aduaneros distintos en vez de un territorio único” (BID-Intal, 2007a, p. 49). En esencia, solo las mercaderías originarias —que cumplían con los requisitos establecidos por el Régimen de Origen del Mercosur— podían circular libremente dentro del bloque. El resto de los bienes que no cumplían con el Régimen, ya sea porque siendo producidos no satisfacían los requisitos del régimen o porque habían sido importados desde extrazona, debían volver a pagar el AEC al cruzar otra frontera nacional dentro de la unión aduanera (BID-Intal, 2005).

Así, se rompía el principio de único cobro del AEC y de la existencia, por ende, de territorios aduaneros unificados. Esta cuestión se solucionó recién en 2010, con la entrada en vigencia del Código Aduanero del Mercosur, tras años de gestiones que, paradójicamente, se habían iniciado a partir de demandas externas⁷.

Otra cuestión que se ha repetido en el Mercosur ha sido la aplicación sistemática por parte de los EP de diversos mecanismos que han derivado en desvíos hacia arriba o hacia abajo del AEC. La función principal del AEC es proteger a los productores nacionales de bienes importados provenientes de países extrazona, incentivando la producción y el comercio subregional y constituyendo, eventualmente y de acuerdo a la teoría, economías de escala entre los países miembros. No obstante, desde su entrada en vigencia en 1995, el AEC en el bloque ha distado de ser coordinado y homogéneo para los EP y jamás fue aplicado plenamente por los miembros. A su vez, si bien se intentaron algunas modificaciones, dicho arancel no solo no fue objeto de grandes cambios, sino que también derivó en pedidos de nuevas excepciones por parte de los miembros. Lo destacable es que, lo que tendría que haber sido una excepción transitoria, se volvió permanente e, incluso, se multiplicó con el tiempo.

Lo que ha sucedido fue que se mantuvieron mecanismos en el Mercosur que han dado lugar a aranceles nacionales efectivamente cobrados diferentes al AEC, los cuales incluyen LNE, regímenes especiales de comercio, derechos específicos, acuerdos comerciales preferenciales con terceros países y prácticas de defensa comercial. Así, mientras los regímenes especiales de comercio y los acuerdos comerciales preferenciales están asociados a la concesión de exoneraciones de impuestos a la importación que determinan desvíos *hacia abajo* respecto del AEC —donde el arancel cobrado no puede superar al aplicado—, los derechos específicos

⁷ La discusión sobre el doble cobro se inició en el marco de la negociación entre el Mercosur y la UE, cuando el bloque europeo estableció la condición de que el Acuerdo de Asociación que se estaba negociando debía garantizar el pago único del arancel para las mercaderías que circularan dentro del bloque sudamericano (BID-Intal, 2005). Con ello, alertaba acerca de la necesidad de que el Mercosur cumpliera con el principio de reciprocidad y garantizara, tal como ocurre en el bloque europeo, el pago único del arancel para las mercaderías que circularan dentro de la unión aduanera (BID-Intal, 2007a).

y las medidas de defensa comercial son generadores de desvíos *hacia arriba*, aplicándose un arancel superior al AEC. Las LNE, por su parte, pueden determinar divergencias en ambos sentidos (Berlinski et al., 2005, p. 1).

Entre los principales sectores donde se aplican excepciones al AEC pueden mencionarse BK, BIT, juguetes, lácteos, duraznos, hilados, filamentos, tejidos, confecciones, calzados, bolsos de mano, regímenes de insumos agropecuarios y materias primas, acciones puntuales por desequilibrios o razones de abastecimiento, admisión temporaria y *drawback*⁸. Es decir, predominan las excepciones en bienes de capital e intermedios.

Esta situación ha derivado en que se produzca una diferenciación importante entre el arancel teórico, asociado al AEC, y el arancel efectivamente cobrado o aplicado. De acuerdo con un informe del BID-Intal, el nivel de aplicación del AEC por parte de los cuatro EP se ubica por debajo del 70 % en términos de posiciones arancelarias o ítems de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). Así, las excepciones al AEC de los EP alcanzan, en conjunto, más de 3.200 posiciones de la NCM, lo que equivale a un 32 % del total de la misma. Es decir, para un tercio del universo, existe al menos un EP que no aplica el AEC, con lo que prácticamente no se verifica un sector que no sea objeto de desvío por parte de algún EP. A su vez, puede decirse que la mayoría de los desvíos adoptados por los socios han sido *hacia abajo*, lo cual “demuestra la necesidad de los miembros de importar de extrazona bienes e insumos clave con aranceles más bajos que el AEC para producir y/o exportar de un modo más competitivo” (Rozemberg et al., 2019, p. 43).

La aplicación de estos mecanismos de excepción al AEC se encuentra relacionada con varias cuestiones, ya sean contingentes o no contingentes, derivadas de la propia dinámica del proceso subregional. Rozemberg et al. (2019) destacan que responden tanto a demandas sectoriales y de países —sobre todo, los más pequeños— como a la existencia de regímenes especiales de importación y a la flexibilidad que requiere la aplicación del arancel frente a dificultades transitorias de abastecimiento y/o ante problemáticas coyunturales del escenario internacional.

Así, se coincide aquí con Bouzas (2011) respecto a que, ante las dificultades evidenciadas, la condición para el mantenimiento del compromiso formal con el proyecto de unión aduanera fue, paradójicamente, su no materialización a través de excepciones negociadas y medidas *ad hoc* (p. 83). De esta manera, se produce una situación en donde lo acordado institucionalmente no ha resultado conveniente para nadie, en la medida en que son múltiples los sectores que presentan excepciones. Ello

⁸ Para una descripción pormenorizada de la situación de cada uno de los sectores respecto al AEC, véase Rozemberg et al. (2019).

se traduce en una permanente tensión entre el arancel teórico y el aplicado, ya que el primero no resulta provechoso para nadie, lo cual genera permanentes problemas, incumplimientos y cuestionamientos sobre si es conveniente retroceder hacia una zona de libre comercio para que no se sucedan más las excepciones a lo acordado subregionalmente.

Aquí nuevamente resulta relevante el aporte de Bouzas (2003), quien destaca que los “derrames” negativos de carácter macroeconómico o aquellos con efectos sobre la asignación de recursos que se produjeron en el Mercosur han ejercido una fuerte presión en favor de un aumento en la protección a través de barreras no arancelarias y otras medidas puntuales, con el consiguiente aumento en la fragmentación del mercado a través de medidas menos transparentes y más discrecionales. El resultado ha sido un retroceso en el proceso de integración económica regional (p. 12).

El corolario de este proceso fue que el principal y más poderoso incentivo económico que debería haber proporcionado el acuerdo regional —el aumento de la escala potencial de producción— tendió a diluirse, conformándose una lógica que opera discriminando en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, cuando, teóricamente, deberían haber sido los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar las economías de escala (Porta, 2008, p. 48). A su vez, el autor destaca que, en la medida en que las pymes han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y, más bien, en términos regresivos, en favor de las filiales de empresas transnacionales, concentrándose los beneficios, de esta manera, en pocos actores (pp. 56-57).

2. Los reiterados conflictos comerciales y su resolución ecléctica

La desgravación arancelaria generó dos consecuencias para los productores del Mercosur. Por un lado, tuvo lugar un rápido incremento del porcentaje del comercio intrazona de los EP, mayor incluso al del intercambio con el resto del mundo, lo cual implicó una regionalización de sus comercios exteriores durante los 90 y una participación más alta de los exportadores en los mercados de los socios del bloque. Por el otro lado, esto último profundizó el desafío para diversos sectores productivos de tener que competir contra sus pares mercosureños más grandes y/o desarrollados en cuanto a escala y eficiencia, con el agravante de que no se diseñaron políticas

públicas regionales de compensación más que la aplicación de regímenes sectoriales y especiales y el Focem.

Durante los años de bonanza económica, aquella problemática pudo ser sorteada a partir del envión político impreso por los Gobiernos y de diversos acuerdos entre entidades públicas y entre privados. Sin embargo, cuando la economía o los índices económicos de alguno de los países empeoraron, los Gobiernos del bloque adoptaron diversas medidas de protección comercial. Así, junto a las excepciones al libre comercio y los problemas existentes con la aplicación del AEC se sumó la aplicación de RNA, todo lo cual generó diversos conflictos comerciales entre las partes, que entre Argentina y Brasil se concentró en determinados sectores que, históricamente, presentaron problemas bilaterales⁹. Esta cuestión se transformó en otra regularidad del bloque.

Conflictos comerciales

Si bien el Mercosur de los 90 ha sido calificado por muchos como “exitoso”, dado los réditos comerciales y financieros, ello soslayó las dificultades que se produjeron entre los países a partir de la desgravación arancelaria y las restricciones paraarancelarias aplicadas. Ello llevó tanto a los Gobiernos de Argentina como de Brasil a implementar diversas restricciones al comercio con el otro socio, lo cual derivó en la multiplicación de los problemas comerciales.

Así, por ejemplo, el Gobierno de Menem aplicó medidas anti-*dumping* por el avance de productos brasileños en 1992 y 1993. Brasil amenazó con represalias comerciales, pero no llegaron a aplicarse. Dicha situación fue solucionada a partir de la diplomacia presidencial y/o ministerial, acordándose la atención de los sectores económicos implicados mediante otras políticas (Busso et al. 2016).

Por su parte, Brasil comenzó a evidenciar un elevado déficit comercial a partir de 1994, frente a lo cual las autoridades brasileñas implementaron una serie de medidas orientadas a desestimular las importaciones, favorecer las exportaciones y promover la radicación de inversiones en algunos sectores, como el automotriz¹⁰ y de telecomunicaciones (BID-Intal, 1997c).

⁹ A modo de ejemplo, pueden mencionarse las tensiones en sectores como el porcino, arrocerero, lácteo, automotriz, azucarero, textil, avícola, vitivinícola, de calzados, electrodomésticos, neumáticos, cítricos.

¹⁰ Brasil adoptó, en diciembre de 1996, un régimen de apoyo a las inversiones del sector automotriz en las regiones menos desarrolladas del país —nordeste, norte y centro-oeste—, particularmente con incentivos fiscales y reglas específicas para las importaciones de partes y piezas, equipamientos y vehículos completos (BID-Intal, 1997b). Ello generó una “guerra fiscal” entre los estados brasileños, la cual implicó, a su vez, significativas transferencias de recursos públicos hacia los inversores extranjeros (Chudnovsky y López, 2001).

Respecto a las importaciones, cabe destacar que el Gobierno de Cardoso se mostró especialmente sensible a las demandas de protección, frente a lo cual adoptó diversas medidas. Más allá de algunas políticas puntuales, como las Medidas Provisorias (MP), los controles sanitarios diversos y la imposición de licencias previas en algunos sectores¹¹, en 1997 el país experimentaba una complicada situación macroeconómica, la cual se vio agravada por la crisis de Corea del Sur en octubre de aquel año, que produjo una severa pérdida de reservas internacionales (BID-Intal, 1997c). A pedido de algunos sectores, Brasil comenzó a aplicar LNA a una serie de productos importados —lácteos, frutas y químicos, entre otros— sin exceptuar a sus socios del Mercosur. Esta situación fue tolerada por los otros EP hasta que se produjo la devaluación brasileña en enero de 1999, cuando comenzaron a cuestionar los efectos restrictivos de estas medidas (Tussie et al., 2001).

A su vez, la devaluación del real derivó en que Argentina sufriera la pérdida de la competitividad y el agravamiento de las asimetrías con Brasil, frente a lo cual adoptó diversas medidas proteccionistas para evitar una eventual “inundación” de productos brasileños. A su vez, Brasil también aplicó restricciones. Con ello, ambos países se dedicaron durante 1999 a tomar medidas tendientes a reducir la entrada de importaciones, entre las que se destacan algunas medidas de efecto generalizado, como salvaguardias y LNA, y otras que iban dirigidas a sectores más bien específicos¹².

Cabe considerar que para comienzos de 1999 estaba pautada la entrada en vigencia del Rafua para Argentina y Brasil, a partir de lo cual iban a ser eliminados los aranceles de aquellos sectores “sensibles” del comercio, tales como siderurgia, textiles, papel y calzado (Tussie et al., 2001). Sin embargo, en una coyuntura económica adversa, marcada por la recesión económica y la caída de los precios de los *commodities*, aquellos países optaron por implementar diversas RNA para proteger a sus economías y a varios de sus sectores sensibles. Un informe del BID-Intal reveló un estudio presentado en el GMC en octubre del 2000, el cual identificó 82 medidas de restricción al comercio intrazona, la mayoría de ellas aplicadas por Argentina y por Brasil (Taccone y Nogueira, 2001).

¹¹ Por ejemplo, Berringer (2015) menciona el conflicto desencadenado en 1998 por la exigencia de los Ministerios de Salud y de Agricultura de Brasil de aplicar una licencia previa para la importación de productos agrícolas, químicos y farmacéuticos, lo cual llevó a la Cámara Argentina de Exportadores a activar el mecanismo de solución de controversias del Mercosur.

¹² Al respecto, Argentina impuso restricciones a la entrada de calzado, acero, textiles, papel y pollos brasileños. Por su parte, Brasil restringió las importaciones de lácteos, arroz, cebollas, ajos, miel y granos argentinos. Los instrumentos usados para frenar importaciones variaron según el caso, optándose en algunas oportunidades por el anti-*dumping*, las barreras sanitarias o los requisitos de etiquetado (Tussie et al., 2001).

En este marco, institucionalmente el Mercosur abogó en reiteradas ocasiones por la elaboración de mecanismos para intentar poner fin a la problemática, destacándose la agenda en pos del “Relanzamiento del Mercosur”, creada en el 2000, en donde los miembros se comprometían a no adoptar medidas restrictivas y superar las dificultades que estas ocasionaban. Sin embargo, las metas aprobadas fueron prorrogadas o incumplidas sistemáticamente.

Aquí cabe mencionar que, a pesar de las manifestaciones del Gobierno brasileño contrarias a las medidas anunciadas por su par argentino, el agravamiento de la crisis en Argentina en 2001 motivó el abandono de parte de la diplomacia brasileña de la postura de enfrentamiento. Esto implicaba aceptar las medidas recién adoptadas por el Gobierno argentino, posponiendo la resolución de los contenciosos en pos de no poner en riesgo, en el corto plazo, la unidad del Mercosur (Taccone y Nogueira, 2001).

Tras la crisis neoliberal, las economías de Argentina y Brasil evidenciaron un efecto rebote de sus economías a partir del 2003-2004. Esta recuperación económica argentina, la expansión de la brasileña y el impulso que recibió el Mercosur con la llegada de Lula y Kirchner hacían suponer que las restricciones comerciales, implementadas en momentos coyunturales adversos, iban a formar parte del pasado. Sin embargo, rápidamente la práctica refutó esta hipótesis.

Un caso resonante se dio en julio de 2004, cuando el Gobierno argentino anunció que restringiría las importaciones de electrodomésticos y televisores provenientes de Brasil y la Zona Franca de Manaus, respectivamente, y que analizaba ampliar las restricciones a otros rubros, como el textil, calzado y autopartes. Así, Argentina implementaba nuevas medidas restrictivas por primera vez desde la salida de la convertibilidad. En la medida en que las importaciones desde Brasil se habían multiplicado, ello generó un creciente “desvío” de las importaciones argentinas a favor de abastecedores brasileños y en contra de proveedores de terceros países (BID-Intal, 2005), lo cual se tradujo en un aumento de la competencia de los industriales argentinos con sus pares brasileños que no habían sufrido la crisis de principios de siglo.

De todas formas, vale destacar que la decisión política del Gobierno brasileño para responder a esta problemática no radicó en una contraofensiva marcada, sino que apostó por la búsqueda de soluciones conjuntas. En este sentido, Gil (2015) destaca que, en aquellos años, hubo muchos más conflictos comerciales que los que se presentaron ante los tribunales, solo que fueron canalizados y resueltos por otras vías. Ello se debió a que la presencia de Lula facilitó el diálogo por la preocupación argentina de la invasión de productos brasileños, pero las respuestas se mantuvieron en la dimensión comercial, favoreciendo, por ejemplo, acuerdos de restricción

voluntaria de importaciones o avalando informalmente las LNA que Argentina imponía a ciertos sectores.

Desde ese momento, no se registraron avances respecto de las medidas restrictivas al comercio. Como se explica en el informe del BID-Intal (2009a), las significativas tasas de crecimiento económico de los socios, la expansión de las inversiones de Brasil en la región y la apreciación del real se combinaron para favorecer el crecimiento del comercio regional sin grandes conflictos. También la sintonía política que hubo entre los líderes de Argentina y Brasil contribuyó a que los Gobiernos se esmeraran en mantener bajo el nivel de los conflictos comerciales. Así, las restricciones existentes se naturalizaban gradualmente como parte necesaria del proceso. Claro que esta situación no fue duradera (Gil, 2015), y los efectos de la crisis mundial del 2008 y el empeoramiento de las cuentas nacionales desde entonces derivaron en nuevas medidas.

Durante el 2009, el Gobierno argentino privilegió a las LNA como instrumento de contención de sus importaciones¹³, aunque lo destacable era que dicho país ya aplicaba LNA a varias de sus importaciones. De acuerdo con Zelicovich (2015), Argentina fue el EP con mayor cantidad de medidas implementadas y con mayor impacto sobre el comercio, lo que motivó reclamos brasileños frecuentes respecto a las restricciones argentinas¹⁴. Tras la crisis mundial de 2008, lo que era esperable finalmente sucedió, ya que las restricciones se septuplicaron: mientras que en 2007 había 58 productos sujetos al régimen, en 2009 esas medidas llegaron a alcanzar a 412 posiciones a ocho dígitos de la NCM (BID-Intal, 2013a). Ese conjunto de productos, considerando las importaciones de Argentina del mundo, representó el 7,3 % de las compras totales en 2009, siendo Brasil y China los principales destinatarios de las LNA impuestas (BID-Intal, 2011a).

La reacción del Gobierno brasileño a los reclamos del sector industrial sobre la decisión de Argentina fue, durante cierto tiempo, de cautela. Sin embargo, en octubre de 2009, después de frustradas reuniones bilaterales, el Gobierno brasileño respondió con la adopción de medidas similares, dirigidas a productos perecederos de la agroindustria argentina¹⁵. Con la acumulación de camiones de transporte de este tipo

¹³ Sectores como muebles, cuchillería, cosechadoras, tractores, discos de lectura óptica y neumáticos pasaron a integrar, desde comienzos de 2009, la lista de productos sujetos a LNA —instrumento que ya alcanzaba desde hacía tiempo a los sectores de calzados, juguetes y papel—. A su vez, en el segundo semestre de ese año se incorporaron nuevas LNA a sectores como hilos naturales y artificiales y tejidos, accesorios de tubos de hierro o acero, herramientas y artefactos de cuchillería, ventiladores con motor eléctrico incorporado, papel para revestimiento de pared, madera compensada, licuadoras y baterías, entre otros (BID-Intal, 2011a, p. 121).

¹⁴ Un dato que da cuenta de la cantidad y persistencia de las quejas brasileñas fue que, durante todas las reuniones bilaterales desarrolladas entre octubre de 2004 y febrero 2011, siempre se incluyeron dentro de la agenda los reclamos de Brasil respecto de las LNA impuestas por Argentina (Zelicovich, 2015).

¹⁵ Se destacan la inclusión de manzanas, peras, ajo y harina de trigo, entre otros (BID-Intal, 2011a).

de mercaderías detenidos en la frontera, las negociaciones oficiales avanzaron hacia la liberación más fluida de las licencias en los dos sentidos. A finales de año, las LNA argentinas que afectaban a exportaciones brasileñas pasaron a ser autorizadas más fácilmente, mientras que el Gobierno brasileño levantó las retenciones en la frontera (BID-Intal, 2011a).

El año 2010 tuvo la particularidad de que se profundizó la aplicación de medidas restrictivas de comercio por parte de Argentina y Brasil, en un contexto de caída de los superávits comerciales y del deterioro de la cuenta corriente. Con base en Global Trade Alert, en Argentina las medidas discriminatorias anunciadas aquel año fueron alrededor de 80 % superiores que las lanzadas en 2009, mientras que en Brasil resultaron cercanas al 60 %. Cabe resaltar que esta evolución en estos países fue contraria a la del resto del mundo, donde el número de medidas defensivas lanzadas en 2010 fue casi la mitad que el año previo (BID-Intal, 2011b).

Ahora bien, a diferencia de lo que sucedió en esa ocasión, donde los principales orígenes alcanzados por las medidas de los países fueron América Latina —excluyendo al propio bloque—, la UE y Asia, en 2011 Argentina y Brasil comenzaron a aplicar LNA a las importaciones sin discriminar por origen. En relación con los productos afectados, se destacan las trabas al ingreso de textiles —enfrentados a una creciente competencia extranjera, sobre todo china—, metales básicos, maquinaria, insumos de la construcción, automóviles, línea blanca y papel y cartón (BID-Intal, 2011b, 2013a).

En este sentido, en febrero de 2011 el Gobierno argentino amplió el esquema de LNA de importación¹⁶, afectando las compras de cualquier origen, lo cual generó fuertes preocupaciones en las autoridades de Brasil¹⁷ y otras de menor escala en Paraguay y Uruguay. De todas maneras, no fue solamente Argentina quien impuso medidas de restricción comercial en aquel entonces, sino que Brasil también aplicó LNA a sus importaciones de automóviles en mayo de aquel año¹⁸.

¹⁶ A través de las resoluciones n.º 45/11 y 77/11, Argentina incorporó al esquema de LNA 172 productos adicionales a los vigentes desde 2009, llegando a 584 las posiciones arancelarias alcanzadas por esta medida. Adicionalmente, creó el Certificado de Importación de Vehículos Automóviles y Autopartes, rubros que hasta ese momento se habían mantenido ajenos a las medidas defensivas (BID-Intal, 2011b, p. 110).

¹⁷ Los principales afectados por las medidas de Argentina fueron Brasil y China. Si bien la proporción de importaciones afectadas por las LNA, en relación al total importado, era mayor para China que para Brasil, el impacto relativo sobre el comercio ha sido superior para el socio del Mercosur. La tasa de crecimiento de las compras argentinas a Brasil fue inferior a la de las importaciones procedentes de China, sobre todo para el grupo de bienes alcanzados por LNA. Este fenómeno podría deberse, al menos en parte, a que la posibilidad de sustituir importaciones por producción local ante las LNA sería mayor para los bienes importados de Brasil que para aquellos de origen chino (BID-Intal, 2011b, p. 116).

¹⁸ La medida fue fundamentada por el Gobierno brasileño en el creciente déficit del país en el intercambio de automóviles, favorecido por el crecimiento del consumo doméstico y una apreciación cambiaria del real (BID-Intal, 2011b).

Si bien el conflicto en torno a las LNA de 2011 se pudo resolver en tres meses, a fines de aquel año recrudeció la crisis europea, imponiendo nuevas presiones a la economía mundial. Asimismo, Argentina evidenciaba un fuerte desequilibrio en su cuenta corriente debido al déficit comercial, la fuga de capitales y el pago de la deuda externa, sumado a las dificultades por acceder al mercado de capitales internacional. En este contexto, la convicción de que el crecimiento económico dependería del uso de reservas o de un resultado positivo en la cuenta corriente derivó, en materia comercial, en la profundización de la decisión de contener importaciones, especialmente de países con los cuales se habían registrado déficits comerciales significativos en el 2011 (BID-Intal, 2013a).

Fue entonces que el Gobierno argentino creó la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), la cual entró en vigencia en febrero de 2012 y fue ampliamente criticada, dado que se dirigía a todos los socios y afectaba los tiempos y costos de las operaciones de exportación hacia el país, al tiempo que introducía una dosis no menor de incertidumbre en relación a los plazos de tramitación de dichas declaraciones (BID-Intal, 2016). La medida, si bien era de uso generalizado para el universo de productos, tenía como principal objetivo el monitoreo especial en los sectores que Argentina registró los mayores déficits comerciales en 2011¹⁹. Finalmente, tras diversos reclamos de los EP y de otros países del mundo, la solución finalmente llegó desde la OMC²⁰.

Por su parte, Brasil había registrado en 2011 un déficit en su cuenta corriente superior al 2 % del PBI, el cual se cubrió gracias al ingreso de capitales. Sin embargo, el temor al recrudecimiento de la crisis mundial llevó a que el país intensificara el uso de medidas de estímulo al consumo interno y a la inversión, aunque también optó por restringir sus importaciones en represalia hacia Argentina en mayo de 2012, cuando aplicó el permiso no automático para el ingreso de productos alimenticios procedentes de este país²¹ (BID-Intal, 2013a).

De todas maneras, desde la implementación de las DJAI, la relación entre Argentina y Brasil se tensó, en un contexto de importantes dificultades macroeconómicas y del debilitamiento de los lazos políticos presidenciales. En este marco, no solo el comercio en general se vio afectado, sino que también algunos

¹⁹ Automotores y autopartes, bienes de capital, máquinas y productos electrónicos, minerales y combustibles, productos químicos, bienes de informática y telecomunicaciones, fertilizantes y productos farmacéuticos (BID-Intal, 2013a).

²⁰ Tras reclamaciones iniciadas en 2012 por la UE —luego por Estados Unidos y Japón—, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC adoptó en 2015 el fallo del Órgano de Apelación, en donde se estableció la fecha del 31 de diciembre de ese año como límite para la eliminación de las DJAI.

²¹ En la frontera brasileña, los camiones parados con productos perecederos tuvieron un “efecto demostración” para llevar a los negociadores nuevamente a la mesa, mientras ambas Cancillerías buscaban alguna forma de diálogo y de convivencia con la nueva situación (BID-Intal, 2013a, p. 100).

bienes sufrieron situaciones específicas de cierta tensión bilateral, como las manzanas y peras originarias de Argentina y las carnes vacunas y porcinas originarias de Brasil. Si bien esas dos desavenencias fueron solucionadas, la relativa a las restricciones impuestas por Brasil al ingreso de paltas y camarones argentinos desde 2012 se mantuvo hasta 2015 (BID-Intal, 2015).

Una de las cuestiones que deja este breve repaso de las restricciones comerciales es que, si bien estas no han sacudido la tendencia general de creciente interdependencia y el flujo de comercio bilateral entre Argentina y Brasil, los conflictos derivados de las mismas resultaron en un desplazamiento de mercado que favoreció a China (Dalle y Peixoto, 2012), que se convirtió en el principal socio comercial de Brasil y en el segundo de Argentina. Cabe destacar que el efecto particular que tuvo el avance chino en el sector textil, lo cual derivó en gestiones bilaterales de los socios mercosureños para tratar de revertir esta cuestión.

Frente a estos problemas, puede decirse que ambos países no enfrentaron el deterioro económico a partir de instrumentos cooperativos subregionales, sino que prefirieron restringir unilateralmente las importaciones o alcanzar soluciones entre privados, optando mayoritariamente por estos mecanismos antes que los existentes en el Mercosur para la solución de las controversias, como la Comisión Bilateral de Comercio. Así, Tussie et al. (2001) destacan que se produjo una situación similar al caso del dilema del prisionero, donde los países miembros optaron por soluciones no cooperativas que, si bien individualmente y en el corto plazo resultan beneficiosas, han sido altamente dañinas para el conjunto de las economías del bloque en una perspectiva de largo plazo.

A su vez, la acción de los Gobiernos ha estado dirigida a garantizar inversiones y empleos desde la óptica de las prioridades nacionales, impulsada por los problemas de la balanza de pagos y las perspectivas de menor crecimiento económico. Así, lo que sucede es que “los intereses de las agendas internas prevalecen en la definición de las políticas comerciales e industriales de los socios del Mercosur. Las medidas se adoptan sin evaluarse las repercusiones en los demás miembros” (BID-Intal, 2013a, p. 107).

Resolución de las desavenencias comerciales

Considerada la multiplicidad de conflictos comerciales suscitados, para su resolución se aplicaron diversas metodologías. Cuando estos métodos no sirvieron para llegar a un arreglo político, los diferendos dieron paso a reclamaciones judiciales ante las instancias jurídicas del Mercosur, que podían emitir laudos o desestimar los

reclamos, lo cual podía derivar en la imposición de nuevas medidas restrictivas, la vuelta a alguno de los mecanismos previos o la solución del problema.

Teóricamente, el aumento de los contactos entre los Estados parte naturalmente suscitará conflictos de intereses entre ellos, ya que la existencia de un régimen internacional enmarcado en la cooperación no implica la ausencia de conflicto, sino su superación por mutua conveniencia. En este sentido, surgida una controversia, el propio régimen generará la necesidad de resolverla para restablecer el *statu quo* y la reciprocidad de intereses de los miembros del grupo (Bas Vilizzio, 2013).

De esta manera, a continuación fueron analizadas brevemente las tres modalidades adoptadas: acuerdos entre entidades públicas y entre sectores privados, la diplomacia presidencial y las consultas a la CCM y laudos arbitrales.

Acuerdos entre entidades públicas y entre sectores privados

Los acuerdos entre organismos y ministerios públicos y entre sectores privados han sido muy comunes en el desarrollo del Mercosur. No obstante, mientras que los primeros forman parte de la diplomacia gubernamental tradicional o ministerial, acompañada en la mayoría de las ocasiones por la Cancillería y otros organismos técnicos, los segundos constituyen una excepción que se encuentra por fuera de lo reconocido por la OMC y ha derivado, generalmente, en restricciones voluntarias a las exportaciones.

En primer lugar, las entidades públicas corresponden a ministerios, secretarías y subsecretarías, oficinas comerciales, entre otras, ya sea informalmente o en el marco de mecanismos bilaterales de cooperación y diálogo comercial. Forman parte de la diplomacia gubernamental tradicional, con el objetivo de acordar sobre temas relacionados a la especificidad de la problemática que los concierne en un momento determinado.

Un ejemplo de un acuerdo entre entidades públicas de Argentina y Brasil tuvo lugar tras el incremento de LNA a las importaciones durante el primer semestre del 2011. Tras casi tres meses de arduas negociaciones prácticamente ininterrumpidas, el 3 de junio de 2011 se llegó a un principio de acuerdo en una reunión de rango ministerial en Brasilia, en un encuentro que mantuvieron la ministra de Industria argentina, Débora Giorgi, y su par brasileño de Desarrollo, Fernando Pimentel.

En segundo lugar, los acuerdos entre sectores privados de los EP se han constituido como una forma de solución de conflictos muy común en el Mercosur. Dichos acuerdos se caracterizan por que ambas partes alcanzan un entendimiento de “restricción voluntaria”, cuyo objetivo es limitar las exportaciones de ciertos productos

al mercado del país asociado, debido a la solicitud de sectores domésticos competidores que se ven en una situación muy desventajosa en un período relativamente corto de tiempo. Si bien esos instrumentos no son reconocidos en la OMC, han contribuido a la solución negociada de conflictos comerciales entre Brasil y Argentina favoreciendo, además, compromisos gubernamentales para la ágil liberación de LNA de importación cuando así se requería (BID-Intal, 2011a).

Así, si bien hubo ocasiones en las que los acuerdos entre privados constituyeron la primera opción de resolución de conflictos comerciales, en otros casos se la alcanzaba luego de años de avances y retrocesos. Un ejemplo de ello fue lo que sucedió en el sector porcino, en el cual, tras varios años de reclamos de entidades representativas argentinas por el sistema de subsidios de Brasil, en 1999 el Gobierno argentino apeló a la instancia arbitral prevista en el PB para la solución de controversias (BID-Intal, 2000). Aunque la demanda fue desestimada por el Tribunal Arbitral, tras varias reuniones se pudo alcanzar un acuerdo entre privados para estabilizar el comercio bilateral en dicho sector.

De este tipo de soluciones entre privados cabe destacar dos cuestiones. En primer lugar, que en octubre de 2003 se creó la Comisión Bilateral de Monitoreo de Comercio entre Argentina y Brasil como respuesta a las presiones del sector privado argentino, lo cual constituyó un hito bilateral. El objetivo de la Comisión era abrir un canal de negociación entre los empresarios de ambos países, con la participación de los respectivos Gobiernos, para negociar restricciones cuantitativas al comercio bilateral en sectores productivos asimétricos (BID-Intal, 2007a). En esencia, en el mecanismo no se producía un compromiso entre los Gobiernos, sino solo la discusión de contingentes adecuados en la esfera de la Comisión Bilateral (BID 2011a). Lo destacable es que, con dicha Comisión, se desarrolló una mecánica previa a la decisión de establecer restricciones al comercio: los Gobiernos primero promovían acuerdos entre privados y, de no alcanzarse, recién allí adoptaban alguna forma de restricción. Así se lograron, desde entonces, varios acuerdos privados bilaterales, como también la aplicación de Argentina de LNA a varios sectores (Gil, 2015).

En segundo lugar, considerando la existencia de aquella Comisión, resultó lógica la gran cantidad de acuerdos entre sectores privados que tuvo lugar entre 2004 y 2007, en el marco de la recuperación de la economía argentina poscrisis y de la expansión de la economía y las inversiones brasileñas en la región. Así, por ejemplo, pueden destacarse los acuerdos en rubros tales como línea blanca (2004), calzados (2004 y 2005), TV plasma (2005) y papelerero (desde 1999 y renovado sucesivamente hasta 2007), entre otros.

Sin embargo, el compromiso de los productores de limitar las exportaciones por un determinado período de tiempo ha distado de ser óptimo. De acuerdo con Tussie et al. (2001), ello genera dos externalidades que impactan negativamente en el proceso regional. Por un lado, implica reducir el nivel de comercio, lo cual va en contra de los fines de un esquema de integración. Por el otro lado, el *enforcement* de los acuerdos descansa sobre los privados, lo cual manifiesta, claramente, la incapacidad de los Gobiernos de alcanzar un acuerdo o de las instituciones del Mercosur de canalizar adecuadamente los reclamos y los conflictos generados.

La diplomacia presidencial

Así como los sectores privados han intentado solucionar entre ellos las controversias existentes, los Gobiernos desarrollaron otro mecanismo que, podría decirse, es estrictamente interpersonal, el cual se ha consolidado, sin dudas, como un modo informal e intergubernamental para la solución de diferendos entre las figuras presidenciales de dos o más países.

Dicho mecanismo ha sido denominado como “interpresidencialismo” o “diplomacia presidencial” (Malamud, 2010), el cual es entendido como “el 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” (p. 115). En este sentido, Actis (2015) destaca que lo que prima es el peso de la variable individual sobre la gubernamental, vinculada esta última a los Ministerios de Relaciones Exteriores y las burocracias profesionales, al momento de explicar el comportamiento de las políticas exteriores.

Malamud (2010) analizó tres casos en donde la diplomacia presidencial fungió como mecanismo solucionador de importantes conflictos entre Argentina y Brasil entre 1995 y el 2000, vinculados a los sectores automotriz, azucarero y a la devaluación del real. En dichas experiencias, los presidentes de ambos países optaron por asumir toda la responsabilidad para solucionar conflictos de los más serios a los que el Mercosur se había enfrentado desde su creación, conversando directamente entre ellos y actuando no solo como tomadores de decisiones, sino también como garantes de los compromisos asumidos. Puede decirse que alcanzaron resoluciones favorables en la medida en que evitaron el colapso del bloque en aquel entonces, aunque, de acuerdo con el autor, muchas veces prorrogaron el estado profundo de la cuestión.

En el Mercosur no han sido pocas las ocasiones en las cuales los presidentes de Argentina y Brasil han resuelto conflictos personalmente, actuando muchas veces por encima de sus propios gabinetes, cuerpos diplomáticos y ramas legislativas, gozando

de márgenes de maniobra altamente autónomos posibilitados por los sistemas de gobierno nacionales. Esta cuestión encuentra su fundamento en dos ejes, una de tipo doméstico y otra subregional.

Por el lado doméstico, dicha variable se encuentra relacionada con el sistema de gobierno de aquellos dos países, caracterizado por un peso medular de la figura presidencial y la alta concentración de poder en torno a su figura, a la vez que cuenta con diversas capacidades institucionales que lo dotan de un mayor margen de maniobra en el plano decisorio. Entre sus principales atributos, Malamud (2010) menciona el poder de veto y de decreto, la no rendición de cuentas ante el cuerpo legislativo y la negativa de ceder competencias a instituciones y mecanismos regionales. A estas cuestiones cabe agregar el impacto del liderazgo carismático y la limitada intervención de los actores sociales y organizaciones empresariales, quienes deben optar por el *lobby* informal hacia los negociadores nacionales.

En cuanto al eje subregional, puede mencionarse el sistema intergubernamental diseñado en el Mercosur —profundizado más adelante—, con instituciones decisorias compuestas por funcionarios de los Poderes Ejecutivos nacionales, a partir de lo cual es comprensible el hecho de que los presidentes hayan tenido que resolver personalmente las contingencias por encima de las herramientas brindadas en el bloque.

Esta cuestión resulta elemental para entender una forma de solucionar conflictos que se ha hecho estructural en el Mercosur, en donde, ante los *lobbies* por parte de privados y las urgencias macro- y microeconómicas, muchas veces se ha optado por la resolución de las controversias a través de la diplomacia presidencial. Este mecanismo ha sido ampliamente aceptado por los países como método, el cual presenta como una de sus ventajas la posibilidad de una mayor velocidad para la solución, algo factible dentro de sistemas presidencialistas y semipresidencialistas como los de los EP y de las capacidades con la que los jefes de Estado cuentan para ello.

El problema reside en que este mecanismo no hace otra cosa que cargar de responsabilidades y apuros a los presidentes, cuando existen equipos diplomáticos y técnicos especializados para ello. Ello se traduce en una debilidad del método, en la medida en que la resolución positiva dependa, muchas veces, del liderazgo y el carisma personal de un presidente que puede cambiar cada cuatro años y no de un sistema institucionalizado y aceitado o de otros funcionarios más capacitados.

Consultas a la CCM y laudos arbitrales

La creación de un sistema de controversias sólido y ágil en un bloque regional brinda la seguridad a las partes de que, ante cualquier disputa, un órgano independiente e imparcial brindará una solución justa a la misma. Al igual que en la cuestión de la incorporación normativa en los procesos de integración, en el caso de la solución de controversias también existen importantes diferencias entre los sistemas supranacional e intergubernamental, poniendo por caso a la UE²² y al Mercosur, respectivamente.

En el caso del Mercosur, su sistema de solución de controversias se encuentra regulado en el PO²³, su Reglamento, el Procedimiento para atender casos de urgencia, las Reglas de Procedimiento del TPR y el Reglamento del Procedimiento para la Solicitud de Opiniones Consultivas al TPR por los Tribunales Superiores de Justicia. A su vez, el mecanismo posee diversas instancias. Así, los laudos que emitan los Tribunales serán obligatorios para los EP en la controversia una vez que hayan quedado firmes y tendrán, a su vez, carácter de cosa juzgada.

Otra cuestión para resaltar es que estos mecanismos están diseñados solamente para ser llevados adelante por los propios Estados, con lo cual los particulares no pueden recurrir directamente a los Tribunales Arbitrales. En este sentido, el sector privado está excluido de las instancias de consultas y negociación y, por lo tanto, su participación se limita a la presentación de los casos y al *lobby* sobre los funcionarios, pero no puede reclamar si no es a través de los representantes de sus Gobiernos (Tussie et al., 2001). Una clara diferencia con el sistema de la UE, en donde los ciudadanos pueden invocar ante los jueces nacionales el ordenamiento jurídico supranacional.

Puede agregarse que el PO establece, en su artículo 1, que las controversias pueden también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la OMC o de otros esquemas preferenciales de comercio de los cuales que sean parte individualmente los EP del Mercosur. Con ello, les otorga la potestad a los mismos de someterse a uno u otro foro a elección.

Como se mencionó en el capítulo anterior, antes que el PO estuvo vigente el PB. Bajo este último, tuvieron lugar diez laudos del Tribunal Arbitral. De los mismos, se

²² En este caso, el órgano encargado es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, un tribunal permanente “del cual emanan laudos que tendrán valor de cosa juzgada —vinculantes e inapelables—” (Bas Vilizzio, 2013, p. 23). En esencia, dicho Tribunal trabaja en colaboración con los órganos judiciales de los Estados parte, es el encargado de interpretar las normas comunitarias y actúa acorde a diversas clases de procedimientos.

²³ Es importante destacar que el PO tiene un carácter provisorio mientras se desarrolle el proceso de convergencia del AEC, de acuerdo a lo previsto por su artículo 53 (Bas Vilizzio, 2013).

destacan tres laudos entre Argentina y Brasil: sobre obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño; sobre la aplicación argentina de medidas anti-*dumping* contra la exportación de pollos enteros brasileños; y por subsidios brasileños a la producción y exportación de carne de cerdo. Con la vigencia del PO, se contabilizan seis laudos, el último en 2012.

Por otro lado, Tussie et al. (2001) dan cuenta de un proceso que se repitió con el transcurso de los años, relacionado a la forma de resolver las controversias en torno a una de las instituciones del Mercosur, la CCM. Al respecto, los autores destacan que la efectividad de la Comisión a la hora de resolver disputas ha sido baja, en la medida en que el índice de consultas concluidas insatisfactoriamente ha aumentado con los años, como así también el número de consultas pendientes. A su vez, uno de los mayores problemas es que la CCM se ha limitado a recibir las consultas y pasarlas casi inmediatamente a un Comité Técnico compuesto por funcionarios de los cuatro países que, en general, no producen informes conjuntos, con lo cual el sistema se atora y no resuelve efectivamente los conflictos, ya que los informes suelen tener importantes disidencias (p. 218).

Así, se ha producido una doble situación que ha incidido negativamente sobre la CCM. A la vez que la misma evidencia serios problemas en su modalidad resolutoria, los Estados en muchas ocasiones han preferido resolver sus disputas bilateralmente o, incluso, a través de la diplomacia presidencial. Con ello, los mecanismos institucionales han sido utilizados en contadas ocasiones, lo cual puede influir negativamente en la resolución de las disputas.

3. El sistema intergubernamental

Existen grandes diferencias entre un sistema supranacional, como el de la UE, y uno intergubernamental, como el del Mercosur. En el caso del bloque europeo, su característica destacada reside en la supranacionalidad, la cual se encuentra fundada en dos cuestiones. Por un lado, se basa en el principio según el cual las normas de Derecho Comunitario tienen primacía absoluta e incondicional, efecto directo y aplicabilidad inmediata sobre la normativa interna de los Estados parte. Por el otro lado, sus órganos poseen un carácter de independencia con respecto a los países miembros; es decir, los burócratas europeos representan a la UE antes que a sus respectivos países de origen, en pos de la consecución del “interés común” del bloque.

En el caso del Mercosur, Colacrai (2006) destaca que, si bien está dotado de personería jurídica, carece de instancias supranacionales, no provee ningún control de legalidad de los actos dictados por los diferentes órganos y no tiene, de modo

explícito, un control parlamentario a nivel de toma de decisiones. Así, la regularidad existente ha sido la consolidación de un sistema intergubernamental, en el cual fue central el lugar ocupado por los Poderes Ejecutivos.

La centralidad de los Ejecutivos

Una característica relevante del Mercosur estuvo marcada por el hecho de que sean los presidentes, ministros y otros funcionarios Ejecutivos los encargados centrales de la toma de decisiones subregionales. Mucho ha tenido que ver con que los sistemas políticos de los países mercosureños se caractericen por ser de tipo presidencialista o semipresidencialista, lo cual denota la posesión por mandato constitucional de diversas facultades de los Poderes Ejecutivos fundamentalmente en la figura presidencial, mencionado anteriormente.

A su vez, la constitución del Mercosur significó un reforzamiento de la centralidad de los Poderes Ejecutivos en la toma de decisiones en el bloque. Con la aprobación del TA y del POP, se crearon diversas instituciones subregionales como el CPC —luego transformado en el Parlasur— y el FCES, las cuales incluyen legisladores nacionales y representantes del sector privado, respectivamente. Sin embargo, las atribuciones establecidas para las mismas fueron de carácter consultivo, encargándose el aspecto resolutivo a la CMC —el órgano superior—, el GMC y la CCM, que quedaron compuestas por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía —o sus equivalentes— y de los Bancos Centrales.

Así, Medwid (2008b) da cuenta de que el sistema intergubernamental adoptado por el Mercosur posee una estructura institucional con una clara jerarquía vertical, con poder de decisión, junto con una gran organización horizontal de carácter consultivo, no resolutivo y sin poder real. Lo relevante del caso es que, valiéndose de las críticas y problemáticas evidenciadas, este esquema básico no haya sido modificado en el siglo XXI. Si bien el bloque presenta una institucionalidad cuantitativamente más compleja desde entonces, posee la misma estructura de poder subyacente que la perfeñada en los 90 (Ramos, 2013), excluyendo virtualmente a los partidos políticos²⁴, los sindicatos²⁵ y la sociedad civil en general²⁶.

²⁴ Además de la exclusión institucional, Hirst (1996) resalta que, en oposición a lo que sucede en la UE, los partidos políticos de los EP mercosureños no solo no cuentan con redes interpartidarias que promuevan prácticas interactivas en el bloque, sino que tampoco existe un parentesco ideológico y/o programático que estimule este tipo de interacción. Cada país tiene una estructura partidista propia y sus programas no encuentran correspondencia político-ideológica en los otros países, lo que explica la dificultad para crear una trama de intereses y posiciones comunes que no se limite a la defensa de la democracia.

²⁵ Mientras que en Argentina los sindicatos son por actividad, en Brasil muchos son sindicatos por empresa, por lo que los intereses suelen ser muy divergentes (Medwid, 2008b). Para un análisis de la participación de los sindicatos en el Mercosur, véase los trabajos de Medwid (2008b) y Botto (2015a).

Esta estructura ni siquiera cambió cuando la CPC fue refundada como el Parlasur. De acuerdo con Rapoport y Madrid (2011), se esperaba que el Parlamento fuera un contrapeso al abordaje intergubernamental adoptado por los demás órganos del Mercosur, que otorgara mayor legitimidad a las normas comunitarias y que contribuyera, de esta manera, a la construcción de una identidad regional. Sin embargo, la sanción de las normas del bloque continúa restringiéndose al ámbito del CMC, ya que el Parlasur no tiene atribuciones legislativas en el ámbito comunitario (BID-Intal, 2009a), por lo que sigue siendo un órgano de voz pero no de voto normativo.

De esta manera, Vázquez (2008) destaca que los elementos presentes en el diseño del Mercosur han dado lugar a una cultura institucional en la que predominan la visión nacional en la negociación y la reserva con respecto a la información, que no favorecen la profundización del proceso en las múltiples dimensiones posibles. De esta forma, cada uno de los déficits señalados favorece la “elitización” de la participación y la reducción de los interlocutores del bloque (p. 144).

Como corolario de estas cuestiones, resulta evidente que la constitución de una estructura intergubernamental de índole profundamente Ejecutiva no permite que otros actores participen activamente en las negociaciones mercosureñas o incidan en la toma de decisiones si no es a partir de movilizaciones extraoficiales o el clásico *lobby*. Ello genera un círculo vicioso en el cual este esquema deficiente tampoco permite que el Mercosur se profundice ni que la sociedad sea parte decisoria del proceso ni se identifique cabalmente con el mismo, con lo cual el proceso difícilmente sea internalizado por los pueblos.

²⁶ Al respecto, puede consultarse a Vázquez (2008).

Capítulo III

El sector azucarero como caso de estudio

En el desarrollo del Mercosur han intervenido, con mayor o menor intensidad, numerosos actores internos de Argentina y Brasil, los cuales han intentado, con diversa capacidad de acuerdo a sus posibilidades, influir en el devenir de los acontecimientos. Dichos actores son los partidos políticos, los Parlamentos nacionales, los sindicatos, los empresarios, los funcionarios públicos, las burguesías y las élites políticas y económicas, entre los más importantes.

En este sentido, en el presente acápite se analizó la participación de los actores internos en torno a un caso de estudio que se convirtió en el único sector excluido completamente del libre comercio intrazona, en el cual Brasil y Argentina han incidido centralmente para que ello ocurriese. Es entonces que se examinó la problemática respecto al sector azucarero como referencia de demostración de las deficiencias intrínsecas del Mercosur, focalizando cómo los actores estatales y privados en ambos países han intervenido y han pujado en favor de sus respectivos intereses para que avanzase o se postergase la entrada en vigencia del libre comercio intrazona azucarero.

1. Influencias e intereses contrapuestos de una intensidad importante

La cuestión del sector azucarero en el Mercosur ha constituido un punto alto de discordia entre Argentina y Brasil desde los inicios del bloque. Existe un importante abordaje académico de la cuestión azucarera mercosureña desde la perspectiva de los actores involucrados, en la cual se han utilizado diversos enfoques, ya sea en la interrelación entre los actores estatales y no estatales y su influencia en la política en Argentina y Brasil (Miranda, 2001b; Vigevani et al., 2001; Jáuregui, 2003; Machinandiarena de Devoto, 2006; Paikin, 2010; Porcelli, 2010; Schenoni y Ferrandi Aztiria 2011), desde la perspectiva de la economía y la sociedad tucumanas (Medwid,

2008a) y la resolución de los conflictos a través de la diplomacia presidencial (Malamud, 2010).

La problemática en torno al sector azucarero se encuentra circunscripta a los subsidios indirectos que Brasil asigna a la producción de la caña de azúcar desde 1975, a partir del Programa Nacional de Alcohol (Proálcool, en portugués), con el objetivo de reemplazar parcialmente a la nafta a partir de la agregación de biocombustibles de alcohol. Dicho programa tuvo un doble objetivo: sustituir petróleo importado y asegurar rentabilidad a la industria, con lo cual se creó una dependencia de la política azucarera supeditada a la política energética (Cerro y Cerro, 2006), en el marco de la crisis del petróleo que se había desatado dos años antes y del incremento del precio internacional del barril de crudo posterior.

Dicha política ha generado un incremento artificial de la producción del azúcar en Brasil a tal punto que se convirtió en el mayor productor del mundo, multiplicándose la producción de caña de azúcar de 68 millones de toneladas en 1975 a 337 millones en 1997, de las cuales exportaba siete millones, mientras que Argentina solo producía 1,6 millones de toneladas en este último año. Como el gigante sudamericano tiene excedentes de producción de alcohol, utiliza la mitad de la caña para producir azúcar. En síntesis, Brasil era 15 veces más grande que Argentina en este sector al momento en el que arreciaron los problemas bilaterales a fines de los 90 (*La Nación*, 21/07/1998).

Por el lado de Argentina, la actividad azucarera ha sido beneficiada por las políticas estatales casi desde sus comienzos. Sin embargo, en un corto lapso comprendido a principios de la década del 90, tuvo lugar un drástico cambio de sus reglas de juego, desregulándose totalmente (Medwid, 2008a). Así, mediante el decreto 2284/91, se dejaron sin efecto todas las regulaciones a la producción y comercialización de azúcar¹. No obstante, el Gobierno trató de compensar dicha desregulación al aprobar el decreto 797/92, que fijó un derecho adicional a las importaciones de cualquier origen de ese bien hasta el 31 de diciembre de 1993².

Por su parte, la producción en Argentina se caracteriza por constituir la base de las economías regionales de algunas provincias del NOA —Tucumán, Jujuy y Salta—, las cuales, en el marco de lo dispuesto por el Mercosur para la liberalización comercial, han ejercido fuertes presiones proteccionistas a los funcionarios

¹ Según el decreto, se liberó el cultivo, cosecha, industrialización y comercialización de azúcar y de caña de azúcar, se disolvió la Dirección Nacional del Azúcar y se eliminaron las restricciones a la importación y la obligación de exportación de excedentes.

² Dicho plazo fue prorrogado en tres ocasiones durante los Gobiernos de Menem, a partir de resoluciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: hasta el 31 de mayo de 1995 (resolución 1552/93), hasta el 31 de diciembre de ese año (resolución 778/95) y hasta el 1.º de enero de 2001 (resolución 741/95). Cabe mencionar que esta última prórroga fue apoyada por los senadores nacionales tucumanos Olijela del Valle Rivas (PJ) y Julio A. Miranda (PJ) (S.-418/97, 16 de abril de 1997).

provinciales y nacionales para impedir que dicho objetivo fuese llevado a cabo para el caso particular del azúcar.

De forma general, en Argentina pueden identificarse tres grandes actores que han influido e interactuado en torno a dicha cuestión en la política doméstica y en el Mercosur. En primer lugar, el Poder Legislativo nacional, que tuvo un rol central, fundamentalmente a través de los legisladores oriundos de las provincias azucareras. Estos actores han estado guiados en su accionar por dos condicionantes fundamentales e indisolubles: primero, por el peso del sector azucarero en las provincias productoras representadas políticamente por ellos mismos, y, segundo, debido al *lobby* que han ejercido sobre ellos los sectores azucareros. Partiendo de estas consideraciones, el objetivo de los legisladores ha sido sancionar y refrendar leyes para proteger al sector azucarero nacional, observándose una importante unidad como actor y avanzándose, incluso, en contra de los intereses del propio partido de pertenencia que, en los respectivos momentos, se encontraba al frente del Poder Ejecutivo nacional.

El segundo grupo de actores está compuesto por el Poder Ejecutivo nacional, destacándose el presidente, la Cancillería y el Ministerio de Economía. Dichos actores se han encolumnado en pos del mantenimiento de un buen vínculo con Brasil y del fortalecimiento de la integración bilateral en el Mercosur. En consecuencia, intentaron acercar posiciones con el vecino incluso por sobre los intereses de los sectores nacionales afectados, soslayando la participación de otros actores estatales —tanto del propio Ejecutivo nacional y provincial como del Legislativo— y no estatales en el proceso de toma de decisiones y vetando las leyes aprobadas por el Congreso para no perjudicar a la relación con el vecino y para evitar, de esta manera, posibles represalias comerciales por parte de este último.

En tercer lugar, se encuentra el propio sector azucarero, conformado por las provincias productoras, los sindicatos que nuclean empresarios y trabajadores y los ingenios³. Estos actores han estado guiados por el objetivo de proteger la producción y los puestos de trabajo frente a una eventual competencia desregulada y asimétrica con los productores brasileños subsidiados. A partir de allí, y ante la negativa de ser incluidos en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo nacional, optaron por la realización de un incesante *lobby* hacia los parlamentarios para la sanción de leyes

³ Entre las entidades privadas, se destacaron tanto aquellas que agrupaban empresarios, como el Centro Azucarero Argentino (CAA), como también las que agrupaban trabajadores, tales como la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FEIA), la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar (Fotia), el Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán (Cactu), el Centro de Agricultores Cañeros (CAC), Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT). También tuvieron un rol importante los ingenios, sobre todo los Balcanes y Concepción —Tucumán—, Ledesma —Jujuy— y Tabacal —Salta—, y la Comisión Multisectorial de Defensa para la Actividad Azucarera, que agrupa a empresarios, trabajadores y partidos políticos de las provincias productoras del NOA.

proteccionistas y la defensa de su problemática en las agendas mediáticas, cimentando una construcción discursiva alrededor de la unidad nacional sectorial⁴. Un elemento importante a destacar es que también intentaron deslindar el conflicto en el sentido de que fuese visto como un problema político que tenían con Brasil; en su lugar, se sostuvo en reiteradas ocasiones que, lo que interesaba realmente, era la defensa del sector mientras persistiera el programa sucro-alcoholero en aquel país.

Por el lado de Brasil, la identificación de los actores e intereses en juego resulta más sencilla en la medida en que existió una concordancia macro no solo entre los poderes del Estado, sino también entre estos y los actores privados⁵. En este sentido, las posiciones han sido mucho más homogéneas, optándose por proteger los intereses del sector azucarero e intentar avanzar en la liberalización comercial dispuesta en el Mercosur. Los actores privados vieron representados sus intereses en los funcionarios públicos, quienes apoyaron sus reclamos y el cumplimiento de la normativa mercosureña, así como también recalcaron las contradicciones internas propias del proceso decisorio en Argentina. No obstante, esta confrontación de intereses no derivó en una enemistad con este país ni mucho menos en la afectación del Mercosur por parte del Ejecutivo brasileño, que comprendió la situación argentina y optó por conservar la unidad del bloque regional.

Grosso modo, puede decirse que el conflicto en torno al tema azucarero en el Mercosur tuvo tres momentos álgidos, todos ellos coincidentes con la votación de la prórroga de la protección en Argentina (Medwid, 2008a). El primero fue en 1997, durante el segundo Gobierno de Menem; el segundo, en el 2000, con de la Rúa como presidente; y, finalmente, a fines del 2002 e inicios del 2003, con Duhalde al frente del Ejecutivo nacional.

2. Evolución de la cuestión y participación de los actores

A partir de la existencia de intereses opuestos entre los sectores azucareros de ambos países, el desarrollo de la cuestión en el Mercosur ha estado investido por fuertes desavenencias bilaterales que resultaron muy poco conciliadoras. Mientras que

⁴ Un análisis interesante acerca del rol de los diferentes actores que componen el sector azucarero —cañeros, ingenios, trabajadores, sindicatos y grupos de interés— fue el realizado por Medwid (2008a). Allí, la autora señaló la homogeneización de las posiciones de aquellos actores detrás de un discurso confrontativo hacia la integración del azúcar en el Mercosur, en defensa no solo del sector en cuestión y de sus trabajadores, sino también de las economías regionales e, incluso, de la industria nacional en general, destacándose la utilización discursiva de conceptos como *comunidad* y *familia azucarera*, lo que marca la concepción integral de la actividad y la interrelación estrecha con la sociedad. Esta unidad de intereses, de acuerdo con la autora, hizo que el poder de presión y los consecuentes resultados hayan sido más favorables que los que se obtendrían si cada sector de la producción hubiese reclamado en forma separada.

⁵ Entre ellos, se destaca la Unión de la Agroindustria de la Caña de Azúcar de San Pablo (Unica, en portugués).

Brasil siempre insistió en una inclusión veloz del azúcar en la unión aduanera, cumpliendo con el mandato del TA y negando oficialmente una influencia estructural de los subsidios en la producción de azúcar, Argentina ha buscado postergar el libre comercio sectorial en diversas ocasiones, partiendo de las asimetrías existentes con el sector sucro-alcoholero brasileño, al que consideraban subsidiado.

Con base en la consideración de los intereses contrapuestos y de lo pactado en el TA sobre la liberalización comercial, el CMC comenzó a planificar, a poco de que finalizara el período de transición, la metodología para cumplir eventualmente con lo acordado subregionalmente. En agosto de 1994, el organismo decidió crear un Grupo de Trabajo *ad hoc* (en adelante, GAH) para definir, antes del 15 de octubre de ese año, el régimen de transición del sector azucarero para su adecuación a la unión aduanera (Dec. CMC 07/94). Cuatro meses después, en Ouro Preto, se renovó el mandato del GAH para definir un régimen para el año 2001. En esta ocasión, el Grupo debería presentar al GMC antes del 1.º de noviembre de 1995 una propuesta para el sector azucarero, la cual debía considerar como parámetros la liberalización gradual del sector y la neutralización de las distorsiones por asimetrías (Dec. CMC 19/94).

En este contexto, senadores nacionales argentinos de provincias azucareras comenzaron a actuar para poner trabas al ingreso de azúcar brasileña. Los primeros esbozos se presentaron en octubre de 1994, cuando los senadores nacionales por Salta, Juan Romero (PJ) y Julio San Millán (PJ), presentaron un proyecto solicitando que se evitara la importación de productos subsidiados azucareros de origen intra-Mercosur⁶. Al mes siguiente, la senadora tucumana Olijela del Valle Rivas (PJ) presentó otro proyecto⁷, con el objetivo de implementar aranceles diferenciados a las importaciones de azúcar intra- (20 % más otro adicional) y extrazona (35 %)⁸.

Transcurridos dos años desde lo estipulado por el CMC en Ouro Preto, y en vista de su incumplimiento, una nueva decisión de este organismo estipuló una extensión del plazo máximo para que el GAH presentara el régimen de adecuación, esta vez hasta el 31 de mayo de 1997 (Dec. CMC 16/96). Ello desató, a partir de entonces, una carrera por parte del sector azucarero y legisladores argentinos para evitar que entrara en vigencia aquel régimen.

En primer lugar, se destaca la nota pública que el presidente del CAA, Jorge Zorreguieta, dirigió al entonces titular de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Alieto Guadagni, un mes antes de que finalizara el plazo propuesto por la

⁶ S.- 1.174/94, 19 de octubre de 1994.

⁷ S.- 1.300/94, 2 de noviembre de 1994.

⁸ Cabe destacar que las dos iniciativas mencionadas fueron aprobadas por el Senado en la sesión del 8 de febrero de 1995. Véase Boletín 1729, puntos 38 y 41. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 58.ª reunión, 25.ª sesión ordinaria.

CMC. Allí expuso lo que consideraba eran presiones de Brasil para penetrar sin aranceles en el Mercosur con su azúcar subsidiada y, a partir de allí, utilizar este producto como un elemento político de negociación en temas pendientes de resolución en el bloque. La fundamentación radicaba en la subsistencia futura de “la actividad agroindustrial azucarera, que constituye la *espinas dorsal de las economías* de las provincias del noroeste argentino” (*La Nación*, 21/04/1997; el énfasis es propio).

En este contexto, el 30 de abril de 1997, el Senado argentino aprobó unánimemente la ley 24.822, denominada también como “ley del azúcar”, que establecía que no podrían ser reducidos los gravámenes a las importaciones de azúcar desde el Mercosur “mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil”. De esta manera, sobre el azúcar proveniente de este país se aplicaría el mismo arancel que el AEC, que era del 35 %.

De acuerdo al artículo 78 de la Constitución Nacional argentina, una vez aprobado un proyecto de ley por las dos Cámaras legislativas, este debe pasar al Ejecutivo para su examen y, si obtiene su aprobación, será promulgada como ley. En este caso, a pesar de la unanimidad con la que fue aprobada la ley del azúcar y de la existencia de reclamos paralelos por la pérdida de puestos laborales en ingenios jujeños⁹, el 22 de mayo de ese año Menem optó por vetarla en su totalidad, a través del decreto 471/97¹⁰. No obstante este veto, en concordancia con las sucesivas manifestaciones provinciales del sector azucarero y en contra de los esfuerzos del Ejecutivo y algunos legisladores¹¹, el Senado volvió a confirmar unánimemente la ley el 3 de septiembre, con lo cual quedó automáticamente sancionada.

Por parte de Brasil, las respuestas no se hicieron esperar. Por un lado, el Gobierno brasileño creó un grupo de trabajo para analizar las condiciones de competitividad de la harina argentina y establecer si existía competencia desleal (Rosales, 06/09/1997). Por otro lado, desde Itamaraty se divulgó una nota oficial donde se esperaba que el Gobierno argentino tomara “medidas urgentes para hacer prevalecer los compromisos internacionales asumidos con Brasil, en consonancia con

⁹ Durante la segunda mitad de mayo de 1997 tuvieron lugar varios episodios de protesta y cortes de ruta en Jujuy, que se originaron en torno al Ingenio Ledesma y la actividad azucarera en general, en la ciudad de Libertador General San Martín, por la pérdida sistemática de puestos de trabajo, hecho que se complementaba negativamente con la cifra del 40 % de desocupación en la provincia. Dichas protestas fueron fuertemente reprimidas por Gendarmería, generándose a partir de entonces la multiplicación de las protestas en toda la provincia, lo cual derivó en la necesidad de intervención del gobernador. Para un análisis detallado del conflicto, véase a Kindgard y Gómez (1998).

¹⁰ Los principales argumentos del presidente, presentes en el decreto, fueron cumplir con los objetivos del Mercosur y la supremacía del TA y el POP sobre la Constitución Nacional.

¹¹ Cabe mencionar que 15 días antes de la ratificación del Senado, los ministros Fernández y Di Tella habían intentado infructuosamente revertir la situación cuando se apersonaron a la Cámara Alta para explicar el desacierto que significaría esta norma para la política internacional. La misma suerte corrieron los delegados del Gobierno, los senadores Eduardo Menem (PJ-La Rioja) y Eduardo Bauzá (PJ-Mendoza) para convencer de lo contrario a sus pares (*La Nación*, 05/09/1997a).

el espíritu (...) del Mercosur” (*Folha de S. Paulo*, 05/09/1997), además de las declaraciones personales del canciller Lampreia¹².

No obstante, la respuesta más fuerte provino desde el Congreso brasileño, cuando el diputado catarinense Paulo Bornhausen (PFL), que en ese entonces también era el presidente de la sección brasileña de la CPC, propuso un decreto legislativo que buscaba suspender la importación de trigo procedente de la Argentina¹³ (*Clarín*, 06/09/1997), en un momento en que Brasil importaba el 81 % del trigo desde ese país. Lo llamativo radicaba en que Santa Catarina no es un estado productor de trigo, pero Bornhausen reflejaba los intereses de los agricultores en dos estados del sur de Brasil: Río Grande del Sur y Paraná (Vigevani et al., 2001).

Frente a esta situación, el Ejecutivo argentino trató de desligarse de la sanción del Congreso nacional, de tildarla como inconstitucional y de pedirle tiempo a Brasil para encontrar una solución, reaccionando defensivamente y buscando apaciguar las aguas ante posibles represalias comerciales, considerando, además, que la relación bilateral no transitaba por el mejor período.

Por un lado, el canciller Guido Di Tella aseguró: “El Congreso puede dictar las leyes que se le dé la gana. Pero el tratado del Mercosur vale más que esas normas” (*Clarín*, 11/09/1997a). Por su parte, el ministro de Economía, Roque Fernández, calificó a la ley de “hecho desafortunado”, al tiempo que la atribuyó a “presiones muy fuertes del *lobby* azucarero sobre el Congreso en período preelectoral”, llegando incluso a emplear el término de “los barones del azúcar” (*La Nación*, 05/09/1997b) y a acusar a algunos ingenios del norte de ayudar a “piqueteros” a cortar rutas para ejercer presión sobre los legisladores nacionales (*La Nación*, 07/09/1997). Frente a esta contradicción interburocrática entre el Ejecutivo y el Legislativo, el único que dio cuenta de la misma fue el secretario de Relaciones Económicas Internacionales argentino, Jorge Campbell, quien aseguró que “más que un conflicto con Brasil, es un tema entre nosotros mismos” (*Clarín*, 11/09/1997b), a la vez que bregaba por soluciones técnicas más que políticas (Miranda, 2001b).

Tras esas manifestaciones, desde el Ejecutivo argentino intentaron llevarle tranquilidad a Brasil. A ello se abocó el diálogo entre Menem y Cardoso en el marco del Foro Económico Mundial¹⁴ y el dictamen de la Procuración del Tesoro de la

¹² Lampreia sugirió que el Gobierno argentino pudo haber evitado que la ley del azúcar fuera votada por el Congreso, considerando que el oficialismo tenía mayoría en ambas Cámaras (*Clarín*, 11/09/1997a).

¹³ Proyecto de Decreto Legislativo 525/1997. De acuerdo con Vigevani et al. (2001), la posición adoptada por Bornhausen fue, primero, una actitud política para demostrar al Gobierno y al Parlamento argentino que el sector del trigo brasileño atravesó grandes crisis debido al Mercosur, pero que el Gobierno brasileño había tomado medidas para no dañar al bloque. Pero también buscaba generar internas en Argentina ante una eventual aprobación de la norma a partir de las movilizaciones del sector del trigo argentino, favoreciendo, indirectamente, a los intereses brasileños.

¹⁴ A la semana siguiente a la ratificación de la ley por el Senado, Menem y Cardoso coincidieron en el Foro que se desarrolló en San Pablo, en donde dialogaron telefónicamente, además de enunciar

Nación. Este último enunció que los tratados internacionales prevalecían sobre la ley azucarera y que los poderes atribuidos constitucionalmente al jefe de Estado para la conducción de las relaciones exteriores “le pertenecen en exclusividad, en razón de la esencia política que revisten”¹⁵. También el Ejecutivo elaboró un nuevo proyecto de ley para enviar al Parlamento y derogar la ley ya aprobada, aunque el mismo fue rechazado por el Congreso.

Más allá de los esfuerzos desde el Ejecutivo argentino por echar marcha atrás a la situación y de las contradicciones existentes con el Legislativo, el Gobierno de Brasil adoptó una posición prudente durante el conflicto a pesar de las manifestaciones internas mencionadas¹⁶. Era clara la comprensión respecto a que el Legislativo argentino no se oponía al Mercosur ni quería modificar la buena relación con Brasil, y debe considerarse además el contexto de campaña electoral —a un mes y medio de las elecciones legislativas— al momento de la ratificación de la ley. Fue entonces que, tras gestiones bilaterales y varias postergaciones, el conflicto pudo resolverse a través de la diplomacia presidencial en una reunión entre Menem y Cardoso en Brasilia en noviembre de 1997, en donde se acordó que el arancel nunca fuese aplicado (Miranda, 2001b; Malamud, 2010).

Si bien se resolvió este primer episodio en torno al conflictivo sector azucarero, esta solución alcanzó un estatus parcial, en la medida en que se acercaban los plazos finales para la integración sectorial dispuestos por el CMC en 1996. En este sentido, ya en 1998 tuvieron lugar nuevas tensiones bilaterales en torno al sector.

Por un lado, sectores brasileños habían intentado instalar el tema en la opinión pública argentina¹⁷. Por otro lado, en julio de ese año Brasil había presentado a la CCM una propuesta para liberalizar paulatinamente en tres años el comercio intrabloque del azúcar, con el objetivo de alcanzar el libre comercio sectorial en 2002. Incluso hubo funcionarios que llegaron a amenazar con salirse del bloque y negociar

públicamente sus posiciones al respecto. Por un lado, Menem dijo que Argentina priorizaría al Mercosur, a la vez que reivindicó la priorización establecida en la Constitución Nacional de los tratados internacionales por sobre las leyes nacionales (*La Nación*, 11/09/1997). Este argumento fue aceptado por Cardoso (1997), quien manifestó su tranquilidad al respecto en su discurso en el Foro.

¹⁵ Dict. n.º 112/97, 10/09/97, Expte. 090-001919-97. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Procuración del Tesoro de la Nación, *Dictámenes*, 222:178.

¹⁶ En este sentido, Lampreia también señaló que el azúcar era un problema político de Argentina más que del Mercosur (Miranda, 2001b), mientras que Cardoso (1997) aseguró que era “impensable el futuro (...) sin el Mercosur”, y que el conflicto azucarero “no es un problema para evitar la consolidación del Mercosur”.

¹⁷ Al respecto, puede mencionarse la nota publicada en *La Nación* por Pedro de Camargo Neto (11/04/1998), coordinador de Comercio Exterior de la Unica y expresidente de la Sociedad Rural Brasileña, intentando desmitificar los efectos del Proálcool y condenando el proteccionismo de Argentina al azúcar y el costo que debían pagar los consumidores de este país.

individualmente como país con el resto del mundo¹⁸, pero dichas expresiones no encontraron cauce en el Gobierno. En octubre, la Unica de San Pablo fue más allá y solicitó al GMC que Brasil aplicara el mecanismo de solución de controversias y que el Gobierno argentino indemnizara a los industriales brasileños por el supuesto daño sufrido (*La Nación*, 03/10/1998). Dichas acusaciones fueron respondidas rápidamente por el titular del CAA¹⁹, así como también oficialmente por Argentina²⁰.

No obstante estas tensiones y divergencias, llamó la atención que los dos Gobiernos avanzaron en un nuevo acuerdo bilateral, que iba en contra de la ley argentina. Fue así que, en diciembre de 1998, en la XV Cumbre del Mercosur, los cancilleres Di Tella y Lampreia firmaron un acta por la cual Argentina se comprometía a dar los pasos legales y administrativos para rebajar un 10 % el arancel del azúcar importado desde Brasil (Mira, 11/12/1998), que entonces era del 23 % más el arancel móvil. A pesar de que el compromiso asumido internacionalmente por el canciller argentino no podía tener otro efecto que una simple declaración (Jáuregui, 2003), la reducción entró en vigencia cuatro meses después, el 21 de abril de 1999, a partir de la resolución 457/99 del Ministerio de Economía y en medio de una contienda bilateral con Brasil por la importación de chapas de acero²¹.

Sin embargo, intervinieron *adversus* los Poderes Legislativo y Judicial argentinos. Por un lado, el senador jujeño Alberto Tell (PJ) presentó un proyecto para solicitar la derogación de la resolución 457/99²². Por el otro lado, el juez federal de Tucumán, Ricardo Maturana, dictó una medida cautelar que ordenaba al Gobierno que se abstuviera de aplicar aquella resolución, haciendo lugar al pedido de la Compañía Azucarera Los Balcanes (*La Nación*, 30/04/1999). En consecuencia, el 10 de mayo la Justicia anuló la decisión del Gobierno y el arancel volvió al 23 %, ya que consideró inconstitucional el acto del Ejecutivo, alegando la existencia de una ley, en este caso la de 1997. Frente a este nuevo revés, puede mencionarse que desde el Mercosur, a

¹⁸ El entonces subsecretario de Itamaraty, Renato Marques, afirmó que “si el azúcar y los autos no se ‘mercosurizan’, Brasil comenzará a negociar en la región y en la OMC como país individual. No nos vamos a tornar rehenes de las indefiniciones del Mercosur” (*La Nación*, 27/08/1998).

¹⁹ Jorge Zorreguieta indicó: “La Argentina no tiene nada que indemnizar porque el Proálcool constituye una competencia desleal. En todo caso, ellos deberían indemnizarnos porque con el subsidio han creado una sobreproducción de azúcar que provocó una gran depresión en los precios internacionales” (*La Nación*, 03/10/1998).

²⁰ Argentina realizó sus descargos a fines de noviembre y responsabilizó de la situación a Brasil, alegando que ese país aplicaba 12 medidas directas e indirectas de subvención para la producción azucarera (Alonso, 08/12/1998).

²¹ Ante las amenazas brasileñas de acudir a la OMC por el derecho anti-*dumping* aplicado a la importación de chapas de acero desde Brasil, Rusia y Ucrania, el Gobierno argentino intentó compensar dicha medida a través de la mencionada reducción arancelaria al azúcar (*La Nación*, 20/04/1999).

²² S.- 494/94, 21 de abril de 1999.

pesar de los esfuerzos tendientes por avanzar en la integración sectorial, tampoco hubo réditos positivos²³.

El año 2000 trajo el segundo episodio fuerte en la confrontación sectorial. Argentina se encontraba presidida por Fernando de la Rúa (Alianza), mientras que Brasil transitaba el segundo año del segundo Gobierno de Cardoso. En la Declaración de Buenos Aires, suscrita en abril, ambos países se comprometieron, dentro de la agenda de relanzamiento del Mercosur, a definir para antes de fin de año una propuesta conjunta para la plena incorporación del sector azucarero a la unión aduanera, considerando que, a inicios del año siguiente, entraría en vigencia el esquema planteado en la Decisión CMC 16/96.

Sin embargo, nuevamente comenzaron a surgir resquemores en Argentina frente a una posible integración sectorial, con el motivo, además del acuerdo bilateral anterior, que a fin de año vencía el decreto 797/92²⁴. Ante la posibilidad del levantamiento de la protección arancelaria en la pre-zafra de 2000, en agosto de ese año se desarrolló un intenso *lobby*, materializado tanto en reuniones de gobernadores de las provincias del norte con funcionarios nacionales en la Casa Rosada, las cuales resultaron infructuosas²⁵, como en las movilizaciones de sectores azucareros hacia el Congreso nacional y Plaza de Mayo²⁶. Como resaltaron Barbeta y Mariotti (2001), estas movilizaciones buscaron influir sobre el centro de toma de decisiones con base en la reformulación de la integración del azúcar como un tema social.

Además de aquellas movilizaciones, también los legisladores instaron desde sus asientos parlamentarios a proteger al sector, solicitando la extensión del arancel a la importación al azúcar proveniente de Brasil²⁷. Puede decirse que las acciones de *lobby*

²³ Durante 1999 se sucedieron varias reuniones bilaterales entre Argentina y Brasil y por parte del GAH, en el transcurso de las cuales se intercambiaron estudios técnicos realizados por especialistas de ambos países, sin que ello hubiese resultado de utilidad para acercar posiciones ni para identificar fórmulas tendientes a facilitar el cumplimiento del compromiso asumido en la Decisión CMC 19/94 (BID-Intal, 2000).

²⁴ Antes de la XVIII Cumbre del Mercosur que se realizaría en Buenos Aires a fines de junio, el entonces secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Antonio Berhongaray, dejó en claro la necesidad de “protección por cuatro años más para desarrollar un plan ordenado de reconversión del sector [azucarero]”, sino la competencia contra el azúcar brasileña subsidiada “provocaría graves problemas económicos y sociales en las provincias productoras del noroeste” (*Página*12, 26/06/2000).

²⁵ Los gobernadores de Tucumán —Julio Miranda—, Jujuy —Eduardo Fellner— y Salta —Juan Carlos Romero— se reunieron con el ministro de Economía —José Luis Machinea— y el canciller —Adalberto Rodríguez Giavarini—, entre otros funcionarios de primera línea (Gallo, 04/08/2000).

²⁶ En las movilizaciones participaron industriales, cañeros, trabajadores —entre ellos, más de 300 nucleados en la Fotia— y legisladores para lograr la sanción de una ley de protección del azúcar, en un contexto económico-social fuertemente adverso. El mismo estaba caracterizado por la recesión económica y la crisis en ciernes que estaba teniendo lugar en Argentina a finales de la década del 90, en la cual las provincias del norte eran las más afectas, fundamentalmente Tucumán, que con 19,9 % tenía el índice de desocupación más alto del país (Gallo, 04/08/2000).

²⁷ Los proyectos presentados variaban entre sí básicamente en los plazos solicitados para la extensión del arancel. Pueden destacarse tres: primero, el del senador Roberto Ulloa (Renovador-Salta), por el que se solicitaba la prórroga por cinco años de las barreras arancelarias al azúcar (S.-1.136/00, 21 de junio); segundo, el de los senadores Julio San Millán (PJ-Salta), Alberto Tell (PJ-Jujuy) y Emilio Cantarero (PJ-

nuevamente surtieron efecto, en la medida en que el Congreso argentino sancionó el proyecto de ley 25.301 el 24 de agosto de 2000, el cual prorrogaba la validez del decreto 797/92, con lo que extendía por tiempo indefinido el arancel al azúcar. De esta forma, así como legisladores del PJ habían tenido que votar durante el Gobierno de Menem en contra de los intereses del Ejecutivo nacional, en esta ocasión los legisladores de la Alianza también optaron por privilegiar los intereses del sector azucarero y las provincias productoras en contra de los intereses del Gobierno de la Rúa²⁸.

Tras las respuestas brasileñas²⁹, y para evitar una “guerra entre los Congresos del Brasil y la Argentina”, como argumentó Rodríguez Giavarini (*Clarín*, 30/08/2000), nuevamente, tal como ocurrió tres años antes, el Ejecutivo argentino trató de ofrecerle gestos a Brasil³⁰ y desligarse de la ley, una situación que ya se percibía de antemano incluso por parte de legisladores de la coalición partidaria gobernante³¹. Fue entonces que el presidente vetó la ley a través del decreto 770/00 del 4 de septiembre, a pesar de las amenazas de la Multisectorial del Azúcar de bloquear rutas y aeropuertos del NOA si se concretaba el veto (*La Nación*, 01/09/2000). Las razones manifestadas por de la Rúa fueron elocuentes al respecto: “No necesitábamos una ley del Congreso para mantener la protección sobre nuestras producciones azucareras. Basta con instrumentos que ya contamos que da margen para negociar con Brasil un período de transición en este sector, sin que esto signifique poner un *corset* como una ley” (*Clarín*, 02/09/2000)³².

Salta), por el que se solicitaba la prórroga —sin fecha estimada— del decreto 797/92 (S.-1.197/00, 28 de junio); finalmente, el del senador Ramón Ortega (PJ-Salta), que demandaba la prórroga de aquel decreto hasta que el Gobierno de Brasil eliminara las asimetrías que provocaban los subsidios (S.-1.281/00, 5 de julio).

²⁸ En una entrevista personal realizada por Paikin (2010), el diputado José Vitar (Frepaso-Tucumán) sostuvo: “En ese momento yo era, en términos de la Alianza, el número dos del bloque, y debí enfrentarme fuerte con la Cancillería por este tema. Es que, si no, no podía volver más a Tucumán” (p. 94).

²⁹ Frente a la ley, desde Itamaraty comenzaron a confeccionar una iniciativa para prohibir la entrada en Brasil de cualquier producto alimenticio fabricado con azúcar de Argentina. A su vez, el embajador brasileño para el Mercosur, José Botafogo Gonçalves, tras la sanción de la ley alegó: “Alertamos a la Argentina de que la intromisión del Legislativo en temas relativos al comercio del Mercosur no ayuda” (*La Nación*, 26/08/2000), y aseguró: “Si la Argentina dice que será así con el azúcar, vamos a tener que reaccionar. Esa decisión atañe al Mercosur” (*La Nación*, 04/09/2000).

³⁰ De la Rúa le ofreció a Brasil el mantenimiento de los aranceles por tres años, buscando evitar represalias proteccionistas (*La Nación*, 30/08/2000).

³¹ El diputado Carlos Courel (UCR-Tucumán) auguró: “Corremos el riesgo de veto presidencial porque tenemos en claro que *el Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores no nos acompañaron* en esta decisión”, porque, según él, “parecería que hay funcionarios que responden más a intereses de Brasil que a los nacionales” (*La Nación*, 25/08/2000; el énfasis es propio).

³² Los instrumentos a los que de la Rúa hacía mención implícitamente eran el decreto 797/92 y la resolución 743/00, aprobada el 1 de septiembre por el Ministerio de Economía argentino. La misma establecía un arancel del 20 % para la importación de azúcar desde cualquier destino y le daba la facultad al Gobierno de cobrar hasta el 50 % del derecho *ad valorem* vigente, prorrogando la vigencia del arancel hasta el 31 de diciembre de 2005.

Ahora bien, a diferencia del conflicto sectorial que había tenido lugar tres años antes, esta vez la situación era diferente. Por un lado, no era año electoral en Argentina, por el que la hipótesis de resguardo de los legisladores de sus bancas no se aplicaba totalmente en este caso, aunque el *lobby* que tenían sobre sus hombros seguía siendo muy evidente, como pudo observarse. Por el otro lado, el Mercosur transitaba su crisis más importante hasta entonces, luego de la devaluación del real y las externalidades negativas sobre los otros EP, especialmente en Argentina.

Tras el veto presidencial, de la Rúa y Cardoso acordaron iniciar una ronda de negociaciones con el objetivo de incorporar el azúcar en la zona de comercio libre, siguiendo las líneas manifestadas en el comunicado de Buenos Aires y las cesiones hechas por Brasil en materia automotriz³³. Este hecho reforzó la impronta según la cual los presidentes habían elegido cargar con toda la responsabilidad siempre que el Mercosur se enfrentaba a un serio conflicto, a partir de lo cual hicieron valer exitosamente las capacidades institucionales mencionadas anteriormente con las que contaban como cabezas del Poder Ejecutivo nacional.

Luego de la crisis de 2001 y del cambio de Gobierno en Argentina, recién a finales de 2002 la cuestión azucarera volvió a la agenda legislativa. En este sentido, en la última sesión de ese año, a fines de noviembre, el Congreso ratificó la legislación vigente —resolución 743/00— al sancionar la ley 25.715, que establecía que los aranceles nacionales para la importación de azúcar (20 %) se mantenían hasta que otra ley dispusiese lo contrario. Sin embargo, tal como ocurrió con Menem y de la Rúa, la ley azucarera fue vetada por el presidente Duhalde a través del decreto 42/03, el 8 enero de 2003; según se argumentó oficialmente, fue impulsada por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, por presiones de Brasil (*La Nación*, 10/01/2003).

No obstante el veto, que fue fuertemente cuestionado tanto en el país³⁴ como en Brasil³⁵, la ley fue ratificada por el Congreso en las primeras semanas de marzo,

³³ El Gobierno brasileño había cedido en las negociaciones de la política automotriz común con una cláusula contraria a su industria productora de maquinarias agrícolas y de chasis de camiones, a cambio de liberalizar el mercado azucarero del Mercosur (Miranda, 2001b).

³⁴ Las críticas argentinas argumentaron el desinterés oficial por las provincias del norte y la desconexión del Ejecutivo nacional en la toma de decisiones. El presidente del Cactu, Otto Gramajo, destacó: “Es una burla que vengan con todo un operativo social a la provincia, y luego destruyan la *industria madre* de Tucumán” (*La Nación*, 10/01/2003; el énfasis es propio). Por su parte, el vicegobernador de Salta, Walter Wayar (PJ), afirmó que Duhalde “vetó la ley sin tener en cuenta la profundidad del daño que puede provocar, (...) favoreciendo a Brasil y perjudicando a las provincias del noroeste argentino” (*La Nación*, 17/01/2003). Cabe destacar también la postura del presidente del CAA, Zorreguieta, que reiteró que no era una afronta contra Brasil, sino contra “las distorsiones del producto en el mundo por los subsidios y el proteccionismo de los países desarrollados”, aunque también incluyó entre estos al “sistema sucroalcoholero” brasileño (*Página 12*, 09/01/2003).

³⁵ Si bien primeramente Brasil había amenazado con aplicar sanciones al trigo argentino y concurrir a la OMC, el vicescanciller Samuel Pinheiro Guimarães mostró el cambio de postura brasileña, afirmando que no se tomaría ninguna represalia para poder “encontrar una solución conforme a nuestros intereses estratégicos” (*La Nación*, 26/03/2003). No obstante, el Congreso brasileño siguió su camino y trató de aprobar dos iniciativas: una que proponía aplicar un arancel del 20 % a todos los productos argentinos

nuevamente con un fuerte *lobby* detrás³⁶, y fue promulgada de hecho el 4 de abril de ese año. Ante la eventual sanción de una ley por parte de Brasil, finalmente los entonces secretario de Industria, Comercio y Minería argentino, Dante Sica, y viceministro de Desarrollo brasileño, Márcio Fortes, acordaron que el conflicto fuera resuelto por los privados (*La Nación*, 10/04/2003). En la medida en que el Congreso argentino no se pronunció al respecto, Brasil se quedó con la última palabra (Schenoni y Ferrandi Aztiria, 2011).

Ahora bien, a partir de entonces, el conflicto azucarero entre Argentina y Brasil comenzó a perder intensidad. De acuerdo con Paikin (2010), ello se debió a dos elementos clave. El primero de ellos fue el factor político: Lula buscaba la construcción del liderazgo brasileño en la región, apostando a la construcción de una sólida alianza con Buenos Aires; en este marco, el conflicto azucarero generaba, incluso para el propio Brasil, más inconvenientes que beneficios. El segundo elemento fue de carácter estratégico: en 2003 comenzaba a perfilarse como una realidad cercana la factibilidad del bioetanol en el mundo, por lo que el propio Lula, en su primer mensaje vinculado directamente al conflicto azucarero, propuso a los ingenios tucumanos volcarse decididamente al etanol en asociación, antes que en confrontación, con el entramado sucro-alcoholero paulista³⁷ (pp. 95-96).

En este orden de ideas, ambos países fueron impulsando la utilización de los biocombustibles a partir de leyes y acuerdos³⁸, lo cual ayudó a la descompresión del conflicto azucarero bilateral, en la medida en que no solo se utilizan excedentes de la producción, sino que también constituye un importante nicho de exportación. No obstante ello, las trabas para el ingreso de azúcar brasileña en Argentina continuaron, salvo excepciones³⁹.

Como corolario de la cuestión azucarera, pueden abstraerse tres cuestiones estructurales del proceso de integración: una vinculada con la estructura del Mercosur, otra con el vínculo argentino-brasileño y la última con las percepciones de los sectores perjudicados por una eventual integración sectorial.

con azúcar que ingresaran en Brasil, y otra para eliminar el arancel para el trigo importado desde países fuera del Mercosur, que era del 10 % (*La Nación*, 28/03/2003).

³⁶ Cabe destacar los pedidos de todos los representantes del norte del país más las asociaciones de cañeros y la FEIA, muchos de los cuales habían ingresado en la Cámara de Diputados de la Nación al momento de la ratificación de la ley (*Ámbito*, 13/03/2003).

³⁷ Sorprendentemente, o quizás a raíz de los años de conflicto pasados, la primera respuesta tanto del sector industrial como de la sociedad tucumana fue un rotundo "no" (Paikin, 2010).

³⁸ Por el lado de Argentina, puede mencionarse la ley 26.093 de biocombustibles del 2006 y la ley 26.334 de bioetanol de 2007. Por el lado de Brasil, se destaca el acuerdo entre Lula y Bush en 2007 para potenciar el uso de biocombustibles.

³⁹ Cabe mencionar cuando el ingenio Ledesma importó azúcar desde San Pablo en marzo de 2011, según lo autorizado por el Gobierno nacional para cubrir el desabastecimiento interno que estaba teniendo lugar por la retención del producto y la especulación de los grandes ingenios para el incremento de los precios (*Tres Líneas*, 22/03/2011).

En primer lugar, a pesar de lo dictaminado por el Mercosur para avanzar en la liberalización comercial azucarera, esta cuestión resultó imposible de cumplir en los plazos y modos estipulados, en la medida en que ninguna de las dos partes cedía en sus intereses y la discusión se convirtió en un juego de suma cero. En este sentido, se coincide con Vigevani et al. (2001) en que la adecuación del azúcar a la unión aduanera dejó de tener una connotación meramente técnica para transformarse en una discusión política.

En segundo lugar, no obstante las limitaciones existentes, la impronta madre que primó entre los Gobiernos de Argentina y Brasil fue la de la negociación y la búsqueda de cumplimiento de la normativa mercosureña. Si bien no pudo cumplirse esta cuestión para el sector azucarero, constituyéndose en el único excluido completamente de las preferencias arancelarias en el Mercosur, los Gobiernos de los dos países tuvieron como máximo el avance del bloque y la comprensión de que las medidas adoptadas internamente no eran una afronta directa y abierta contra el otro socio, sino que remitía a fuertes intereses internos totalmente divergentes en la medida en que se mantuviese el *statu quo* relacionado con las asimetrías económicas y regulatorias vigentes.

En tercer lugar, quedaron evidenciadas las diferencias en las coordinaciones entre las burocracias estatales. Por el lado de Brasil, existió una coordinación de intereses mucho mayor que en el caso argentino, no solo entre los poderes estatales, sino también entre estos y los actores privados. No obstante ello, los Gobiernos brasileños optaron por comprender las respuestas argentinas, evitando la imposición de eventuales represalias comerciales y apostando al desarrollo del Mercosur a pesar de los obstáculos suscitados. La razón principal era que consideraban muy positivamente los grandes réditos económicos que habían percibido durante los primeros años del bloque y, a su vez, su utilización como medio para sumar poder internacional, ya sea para oponerse al ALCA o la búsqueda brasileña de convertirse en *global player*.

Asimismo, cabe destacar que la postura de “paciencia” diplomática brasileña con Argentina —algo que reeditaría Lula— mucho tuvo que ver con la tradición diplomática de aquel país. Ello está vinculado con la identidad internacional brasileña y el estilo diplomático derivado de esta, cuestiones que fueron profundizadas en el sexto capítulo. Al respecto, uno de los rasgos más sobresalientes sobre el estilo diplomático brasileño es la capacidad de desdramatizar la agenda de política exterior, o sea, de reducir los conflictos, crisis y dificultades al lecho diplomático, evitando que sean explotados o magnificados por intereses coyunturales (Fonseca Jr., 2004).

Por el lado argentino, Miranda (2001b) destaca que las acciones de Brasil no hicieron otra cosa que poner de manifiesto las contradicciones y desconexiones en la toma de decisiones gubernamentales de Argentina entre los actores estatales —entre el Ministerio de Economía y la Cancillería, y entre el Ejecutivo y el Legislativo— y entre estos y los actores privados —incluso cuando los mismos contaban con el apoyo del Legislativo—. Ello generó, de acuerdo con el autor, que un problema de discusión necesariamente interna se trasladara fronteras afuera, abriendo un nuevo frente y afectando, de esta manera, la vinculación con Brasil.

A pesar de esto y de los problemas acontecidos, ha quedado evidenciado que la decisión de los Gobiernos argentinos ha sido la de no generar mayores rispideces con Brasil e intentar solucionar el problema de integración comercial sectorial del Mercosur, el cual, de todas maneras, nunca pudo alcanzar una resolución que estuviera acorde a lo estipulado subregionalmente.

Capítulo IV

Las asimetrías

Entre los condicionantes más relevantes sobre la evolución del Mercosur desde la perspectiva argentino-brasileña, tres han sido las variables consideradas. La primera de ellas, pertinente a las asimetrías bilaterales, fue la desarrollada en el presente capítulo. Así, tras un breve análisis acerca de qué se entiende por asimetría y cuáles son sus principales tipos, el segundo apartado profundiza las principales diferencias existentes entre Argentina y Brasil para, finalmente, hacer un repaso sobre cómo fue tratada la cuestión desde el bloque subregional.

1. Las asimetrías económicas y regulatorias

La Real Academia Española estipula que el vocablo *asimetría* proviene del griego *ἀσυμμετρία* (*asymmetría*), y lo define como “falta de simetría”, que puede entenderse como la carencia de proporción o la no correspondencia en el tamaño, forma y posición entre partes en relación a un todo.

En la literatura académica, se distinguen dos grandes tipos de asimetrías relevantes para los acuerdos de integración regional: las estructurales —también llamadas “naturales”— y las creadas por las políticas públicas o intervenciones regulatorias —también llamadas “artificiales”— (Bouzas, 2003; Granato y Perrotta, 2015).

Las asimetrías *estructurales* están relacionadas con las dimensiones del país —territorio, población, tamaño económico—, la dotación de factores, la distribución del ingreso y el grado de desarrollo económico. Estos atributos, además de cambiar a un ritmo muy lento, en el caso de los socios más grandes del Mercosur son muy dispares, tanto entre sí como en comparación con Paraguay y Uruguay, tal como se observa en la Tabla 4, donde se evidencia la supremacía de Brasil salvo en la distribución de ingreso en relación al PBI. A ello hay que sumarle la gran disparidad existente entre

las regiones al interior de los países, dándose la paradoja de que la economía más grande tiene a algunas de las regiones más pobres del Mercosur al interior de sus fronteras.

Tabla 4
Datos comparativos entre Brasil y Argentina para el año 2015

	Población estimada	Superficie en km²	PBI en USD a precios actuales	PBI per cápita en USD a precios actuales	Comercio externo en millones de USD
Brasil	204.471.769 (79 %)	8.511.965 (73 %)	1,8 billones (72 %)	8.814 (20 %)	362.583 (70 %)
Argentina	43.131.966 (17 %)	2.780.400 (24 %)	595 mil millones (24 %)	13.789 (32 %)	116.539 (23 %)

Nota: entre paréntesis se encuentra el porcentaje en relación al total del Mercosur considerando los cuatro signatarios originarios.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial a septiembre de 2020 y del ITC.

Por su parte, las asimetrías *regulatorias* devienen de las políticas públicas disímiles aplicadas por los Estados en sus territorios, tales como la promoción de las exportaciones, el acceso crediticio, los incentivos impositivos, la política monetaria, entre otras. Este tipo de políticas puede producir “derrames” transfronterizos de carácter macroeconómico o con efectos sobre la asignación de recursos, tanto positivos como negativos, en países distintos a los que ponen en práctica dichas regulaciones, con lo cual pueden incrementar o disminuir las asimetrías estructurales preexistentes.

En efecto, una derivación que puede generarse es que la implementación de estas políticas favorezca a aquellos países que cuentan con recursos mayores o más calificados, que suelen ser los que parten con mayores ventajas. Es por ello que este tipo de asimetrías requieren, al menos, de coordinación o armonización de políticas, las cuales, por otro lado, son difíciles de implementar (Ayuso, 2010), tal como ocurrió, por ejemplo, con la UE (Bouzas y Motta Veiga, 2008). En el caso del Mercosur, se han producido importantes “derrames” transfronterizos de carácter negativo, los cuales han ejercido una fuerte presión en favor de un aumento de la protección a través de barreras no arancelarias y otras medidas puntuales, con el consiguiente aumento en la fragmentación del mercado, la pérdida de eficiencia y, en definitiva, de un retroceso en el proceso de integración económica regional (Bouzas, 2003).

Asimetrías entre Argentina y Brasil

En lo concerniente estrictamente a la relación entre Argentina y Brasil, Bouzas y Kosacoff (2009) distinguen la existencia de cuatro tipos de asimetrías de larga data: de tamaño, de participación en el mercado, en los patrones de especialización y regulatorias. En este primer subapartado, se analizaron las tres primeras.

Las asimetrías de *tamaño* entre ambos países, explicitadas *grosso modo* en la Tabla 4, son una fuente tanto de oportunidades como de amenazas para los mismos. Sobre todo para Argentina, en la medida en que, si bien existen incentivos de atracción, debido a la dimensión del mercado brasileño para situar las ventas allí y la presencia de ventajas comparativas en algunos sectores¹, también constituye una fuente de amenazas para sectores que enfrentan problemas estructurales de competitividad con el gigante brasileño².

Una cuestión a resaltar es que las asimetrías de tamaño se han convertido en una constante en la relación bilateral a partir de la segunda mitad de la década de 1960, cuando, paulatinamente, tuvo lugar el incremento de la gravitación política y económica de Brasil en América del Sur al calor del proceso denominado como “milagro brasileño”, ampliándose la distribución de poder en su favor. Ello generó una situación de creciente asimetría con respecto a Argentina, para convertirse en un rasgo característico del vínculo entre los dos países a partir de entonces (Russell y Tokatlian, 2011).

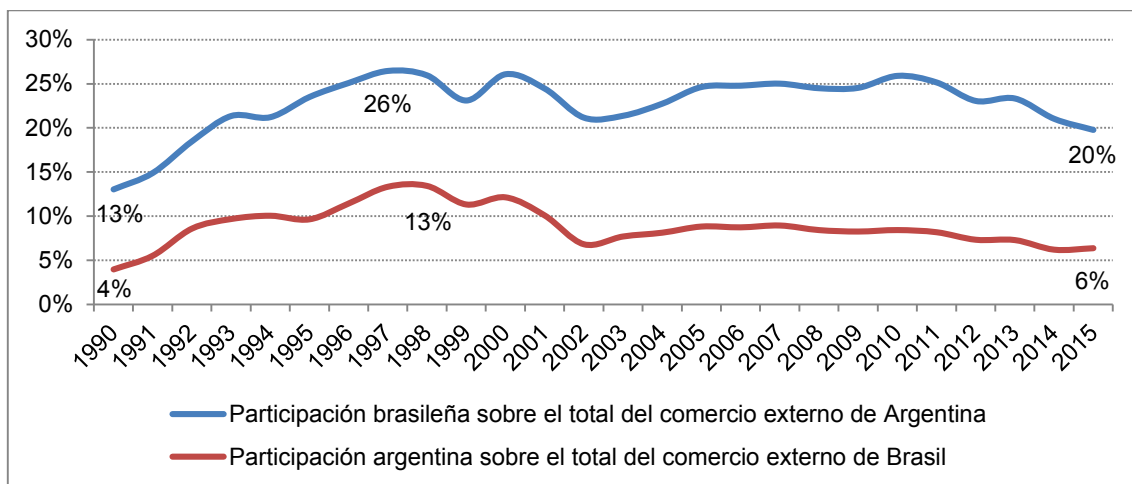
Las asimetrías de *participación en el mercado* se relacionan con los porcentajes de participación que poseen Argentina y Brasil en sus respectivos comercios externos. Según Bouzas y Kosacoff (2009), mientras que en el quinquenio 1960-1965 el peso relativo de cada país como proveedor y mercado del otro era equivalente, para fines de los 70 el balance ya se había alterado notablemente en favor del gigante brasileño. Esta tendencia se profundizó desde la entrada en vigencia del Mercosur, ocupando Brasil un porcentaje que ha rondado entre el 20 y el 26 % del comercio externo de Argentina, mientras que este país ocupó un lugar menor en el brasileño, entre el 5 y el 13 %, tal como puede apreciarse en el Gráfico 1.

¹ Algunos bienes de ventaja comparativa tradicional para Argentina respecto a Brasil son los cereales y sus manufacturas, lácteos, vinos, tubos sin costura, cueros curtidos y aluminio.

² Entre los sectores con mayores ventajas de escala y eficiencia en favor de Brasil se destacan calzados, textiles, papel y cartón, línea blanca, neumáticos, automóviles pequeños y medianos y autopartes.

Gráfico 1

Participación de Argentina y Brasil en sus respectivos comercios exteriores

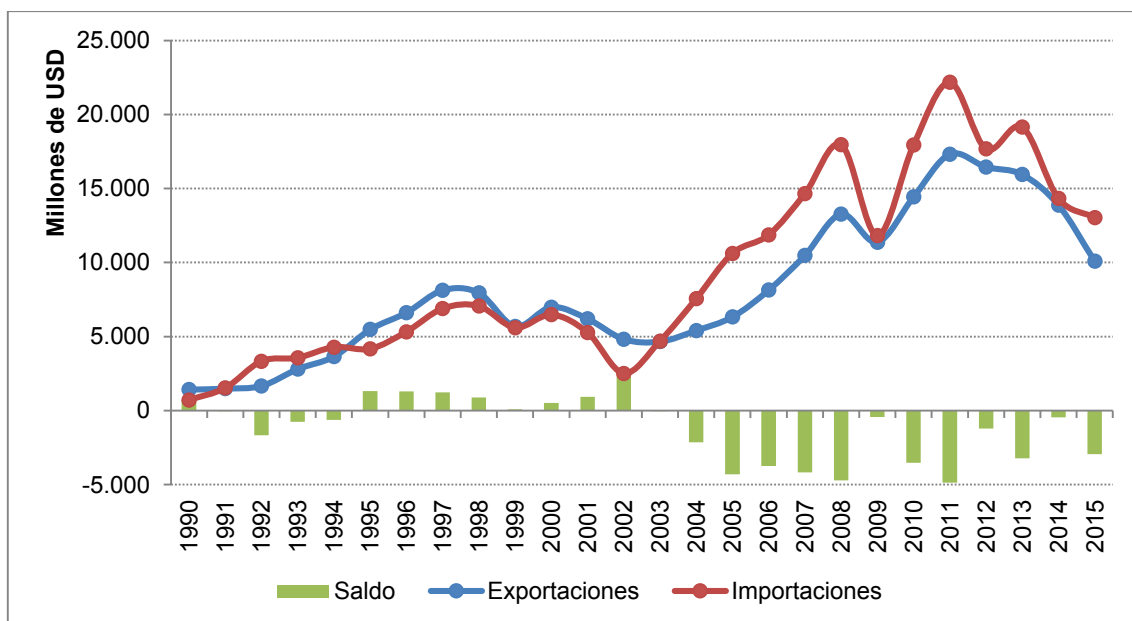


Fuente: elaboración propia con base en datos de la UN Comtrade y el Indec.

Una cuestión a resaltar del Gráfico 1 es la tendencia a la baja que han tenido Argentina y Brasil respecto a su participación en el comercio externo total del otro socio, no obstante el incremento cuantitativo que se produjo en los montos del intercambio comercial desde la creación del Mercosur, fundamentalmente a partir de 2003, tal como se evidencia en el Gráfico 2.

Gráfico 2

Intercambio comercial de Argentina con Brasil



Fuente: elaboración propia con base en datos de la UN Comtrade y el Indec.

Además de la retracción en las economías argentino-brasileña en los últimos años, otra de las causas de este descenso en la relevancia del otro país en el

intercambio bilateral puede encontrársela en el ascenso de la participación que tuvieron los países de Asia-Pacífico en general y de China en particular, la cual se convirtió en el principal socio comercial de Brasil³ y en el segundo de Argentina⁴.

Respecto a esta última cuestión, Paikin y Dulcich (2017) dan cuenta de cómo China paulatinamente ha ganado mercado desde 2002 en el intercambio con Argentina y Brasil, evidenciándose un aumento de su participación en el comercio externo de todos los sectores que implican más del 80 % del flujo exportador, a excepción del automotriz y de los productos de molinería para las ventas a Argentina. La relevancia del caso también está dada en la medida en que China ha modificado su perfil exportador al cabo de los primeros 15 años de los 2000 con los socios más grandes del Mercosur, participando en mayor proporción entre 2013 y 2015 en la exportación de productos de dotación tecnológica media y alta. Ello ha tenido como consecuencia que ha reemplazado en una consideración no menor a los proveedores regionales, tanto en Brasil como también, más profundamente, en el caso de Argentina.

Otra cuestión a considerar del Gráfico 2 es la reversión del superávit argentino con Brasil a partir de 2003, el cual se ha vuelto estructuralmente deficitario desde entonces, aunque nunca sobrepasó los USD -5.000 millones. Como afirma Porta (2008), esta consolidación brasileña como el socio superavitario es un indicador de que los incentivos de escala no han operado en el sentido teóricamente esperado y que, en consecuencia, los productores de un país de menor dimensión relativa, como es el caso de Argentina, no han accedido en igual medida a los beneficios potenciales del aumento en el tamaño del mercado.

El tercer tipo de asimetrías está presente en los *patrones de especialización*. De acuerdo con Bouzas y Kosacoff (2009), a fines de los 70 los productos primarios, principalmente los agrícolas de clima templado, contribuían con alrededor del 65 % de las exportaciones argentinas a Brasil, en tanto que las exportaciones brasileñas a Argentina estaban compuestas esencialmente por manufacturas (72 %). Este patrón de especialización, predominantemente intersectorial, fue muy resistido por quienes temían ver a la Argentina “condenada” al papel de proveedora de materias primas y alimentos de Brasil a cambio de manufacturas brasileñas. Esta asimetría, junto con los

³ De acuerdo con datos del ITC, China se convirtió para Brasil en el principal mercado de destino de sus exportaciones en 2009, con USD 21.003 millones —el 13,7 % del total—, y en el principal país de origen de sus importaciones en 2012, con USD 34.251 millones —el 15,3 % del total—, condiciones que ha mantenido hasta 2015.

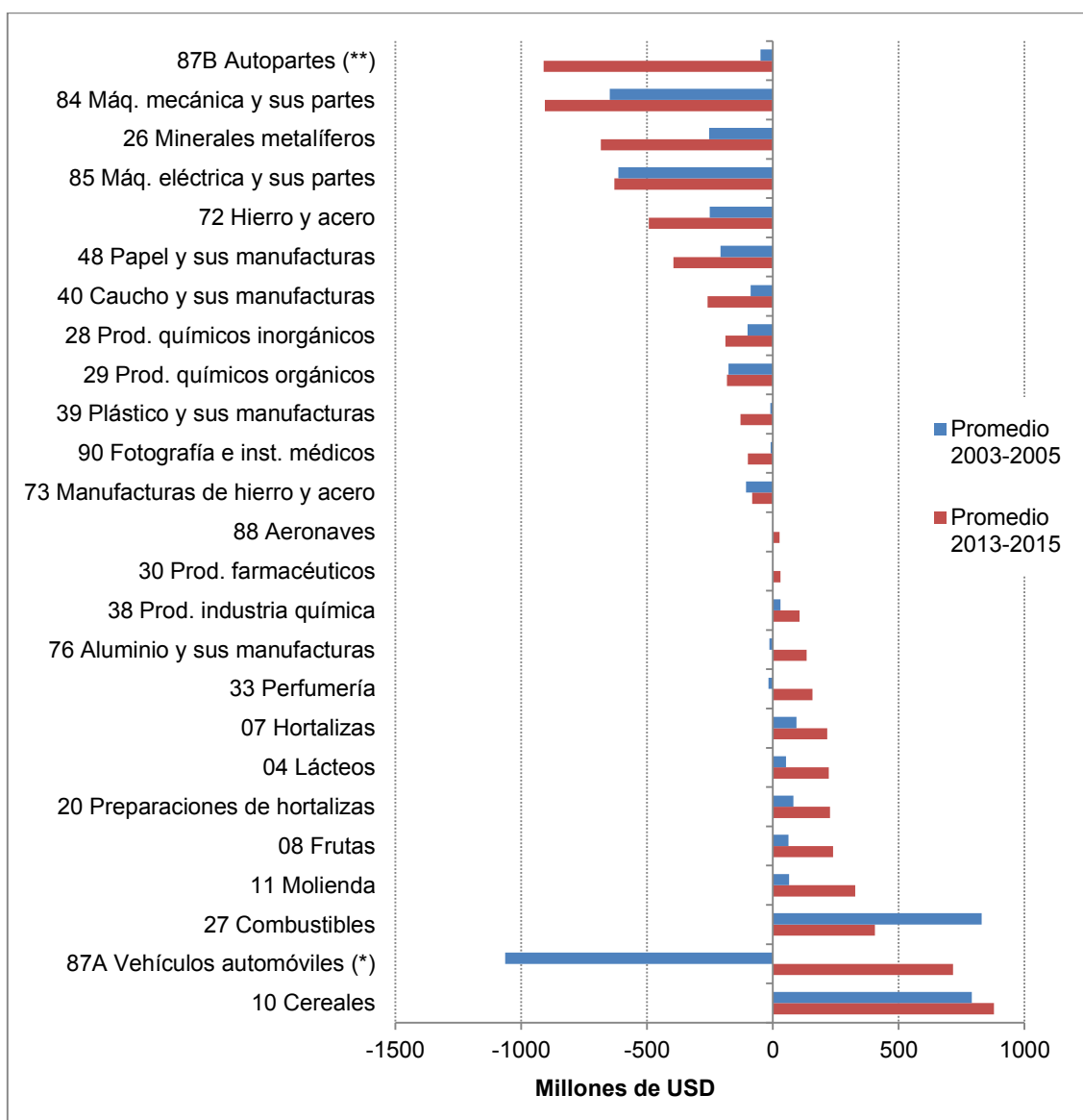
⁴ Con base en datos del ITC, China se convirtió para Argentina en el segundo mercado de destino de sus exportaciones en 2007, con USD 5.167 millones —el 9,3 % del total—, y en el segundo de origen de sus importaciones en 2008, con USD 7.104 millones —el 12,4 % del total—, condiciones que ha mantenido hasta 2015.

déficit comerciales sistemáticos argentinos, fueron dos elementos que condicionaron el enfoque adoptado por el PICE (Kosacoff, 2011).

Resulta importante profundizar el hecho de que, con el transcurso de los años, el comercio entre Argentina y Brasil ha mutado su composición sectorial y ha tendido a consolidarse hacia ambos lados un intercambio de tipo intraindustrial, donde los vehículos automóviles y las autopartes han pasado a ser los bienes más comercializados, dándose este fenómeno de una manera más profunda a partir de 2003. Las razones de este cambio fueron las estrategias de las terminales automotrices a ambos lados de las fronteras, vinculadas a las ventajas de un AEC para autos del 35 % y la obligación impuesta en la Política Automotriz del Mercosur de un mínimo de contenido regional para gozar de exenciones arancelarias en el comercio bilateral, y la recuperación de las economías y las políticas implementadas en ambos países, ya sea de incentivos industriales o de recomposición salarial. Una prueba de esta variación es el hecho de que las exportaciones argentinas a Brasil de vehículos y sus partes han pasado a representar un promedio del 16 % para el período 2003-2005 a uno del 47 % para 2013-2015. Por el lado de las importaciones, pasaron de un promedio de 26 % para 2003-2005 a uno del 42 % para 2013-2015, con base en datos del ITC.

Otra cuestión interesante a destacar es el hecho de que el intercambio con Brasil refleja, parcialmente, el patrón de especialización internacional de Argentina: especialización en productos primarios y agroindustriales, a los cuales se agregan —en carácter de excepción— los vehículos automóviles y se excluyen aquellos sectores en donde no existe complementariedad sino competencia, como el complejo oleaginoso, la minería y los biocombustibles; y una fuerte desventaja comparativa en manufacturas de origen industrial (en adelante, MOI) de valor agregado medio y alto (Bekerman y Dulcich, 2014).

Lo explicitado en el párrafo anterior queda evidenciado en el Gráfico 3, en el que se observa un déficit estructural argentino con Brasil en MOI de valor agregado medio y alto, debido a la fuerte dependencia de autopartes y máquinas y sus partes con este país. El sector automotriz comercializado para Argentina presenta la particularidad de que el déficit autopartista promedio en el período 2013-2015 ha sido subsanado parcialmente con el superávit de los vehículos automotores, que ha revertido el pasivo que tenía dicho subsector diez años antes. A su vez, puede observarse que casi todos los sectores abordados tendieron a consolidar su situación superavitaria o deficitaria, con la excepción mencionada de los vehículos, combustibles, aluminio y sus manufacturas y perfumería.

Gráfico 3*Saldo comercial de Argentina con Brasil en sectores seleccionados*

Fuente: elaboración propia con base en el gráfico de Bekerman y Dulcich (2014) y en datos del ITC.

(*) Incluye las líneas arancelarias 8701 a 8705, 8709 a 8713, 8715 y 8716 del Sistema Armonizado.

(**) Incluye las líneas arancelarias 8706, 8707, 8708 y 8714 del Sistema Armonizado.

Como se mencionó, el intercambio automotriz constituye el pilar del comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil, el cual comprende casi la mitad del intercambio bilateral. Ahora bien, no obstante el crecimiento de este tipo de comercio, también es un hecho la existencia de una asimetría entre ambos países vinculada con la importancia del socio en el *valor agregado de las exportaciones*. Con base en datos de la OCDE, se observa que, en 2015, Brasil representaba el 14 % del valor agregado en las exportaciones de Argentina, en tanto que este país representaba el 5,6 % del valor agregado en las exportaciones brasileñas (Zelicovich, 2020).

Las asimetrías regulatorias bilaterales

El cuarto tipo de asimetría identificable en el vínculo entre Argentina y Brasil es la de carácter regulatorio. Lo esperable teóricamente de un proceso de integración es que estas diferencias, que pueden estar presentes al inicio del mismo, tiendan al equilibrio a partir de entonces. Sin embargo, en vez de haberse equilibrado dichas diferencias, las mismas se profundizaron en las últimas dos décadas en favor de Brasil, a causa de los vaivenes de las políticas argentinas y de la continuidad de las brasileñas, sobre todo las dirigidas hacia la industria interna.

En el caso del comercio bilateral, las asimetrías regulatorias explican no solo el patrón de especialización descrito anteriormente, sino que también ha derivado en un incremento de la interdependencia asimétrica en detrimento de Argentina respecto a las MOI en general y a los BK y equipos de transporte en particular. Gran parte de esta dependencia argentina, además de estar explicada por el tamaño superior brasileño y las estrategias de las empresas transnacionales automotrices, hunden sus raíces en un proceso diferencial respecto a las políticas públicas aplicadas históricamente por el gigante sudamericano en relación a la protección y promoción industrial, en contraposición a la inestabilidad y el péndulo argentino.

Por el lado de Brasil, Russell y Tokatlian (2002a) dan cuenta de que la élite brasileña, desde la segunda parte del siglo XIX, ha considerado importante otorgarle al Estado un rol destacado en el desarrollo del país. En este orden de intereses, Brasil ha implementado una estrategia desarrollista con base industrial desde la década de 1950, la cual, si bien presentó ciertos desajustes hacia los 80 y 90, ha tendido hacia el incremento de los niveles de industrialización en contraposición a lo que sucedía en América Latina en esos años, en donde Argentina era, por otro lado, la “alumna modelo” de las reformas desregularizadoras y reprimarizantes.

En la década del 90, la apertura comercial implementada en Brasil fue moderada y discriminatoria, y estuvo direccionada para suplir los bienes que no se producían en el país, protegiendo a determinados sectores estratégicos y promoviendo el desarrollo de proveedores locales y el derrame por parte de las empresas y capitales, teniendo el Estado, a través de los bancos públicos brasileños —sobre todo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes)—, un rol fundamental en aquella protección y estimulación.

En este sentido, Bekerman y Dalmasso (2014) destacan la implementación de una mayor protección efectiva otorgada a sectores de contenido tecnológico medio-

alto y alto⁵. Al mismo tiempo, la banca pública apoyó a las inversiones de las empresas privatizadas y sus proveedores locales y a la reestructuración y expansión de compañías como la Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) y Petróleo Brasileiro (Petrobras). Una última cuestión a destacar fue la creación de los Fondos Sectoriales, con el objetivo de generar una fuente estable de financiamiento de la inversión en I&D para las empresas públicas y privadas. Todo ello significó un fuerte incentivo a la demanda local de bienes intermedios y de capital.

Junto a esta política federal, aplicada tanto en forma generalizada como también con un claro direccionamiento sectorial, cabe agregar que también en el ámbito subnacional el Estado brasileño otorgaba facilidades para la inversión y/o radicación de empresas, ya sean nacionales o multinacionales. Prueba de ello fueron los subsidios estatales y municipales otorgados al sector automotriz en la segunda mitad de los 90, los cuales, junto con la devaluación del real y la crisis argentina, derivaron en una relocalización de muchas empresas en territorio brasileño.

Así, Brasil implementó herramientas para generar condiciones que implicaran el aprovechamiento de las economías de escala y el desarrollo de las economías de aglomeración, lo cual favoreció los movimientos de relocalización de algunas actividades productivas. De esta forma, el país se convirtió en aquellos años en el que atrajo más inversiones hacia sectores que requieren procesos tecno-productivos complejos, estableciéndose como centro regional para las filiales de las empresas transnacionales que operaban en esas actividades y que exportaban parte de esa producción al mercado regional (Geneyro y Bembi, 2017).

En contraste, en Argentina se produjo en los 90 una apertura comercial indiscriminada combinada con un tipo de cambio real sobrevaluado, a la vez que, con excepción del automotriz, todos los demás regímenes sectoriales fueron desmantelados. A ello cabe agregar la exención arancelaria para los BK importados y que las privatizaciones significaron el fin del “compre nacional”. También el financiamiento público a las exportaciones fue mucho más limitado en comparación con Brasil y no existieron directrices sectoriales marcadas en las líneas de crédito de los bancos estatales (Bekerman y Dalmaso, 2014).

De acuerdo con Bouzas y Kosacoff (2009), si bien muchas de esas reformas en Argentina produjeron un importante proceso de modernización de la infraestructura y una mayor integración a la economía mundial, también generaron un proceso de racionalización productiva, caracterizado por el rompimiento de eslabonamientos

⁵ Entre los sectores privilegiados pueden mencionarse el complejo automotriz, equipos de informática y productos electrónicos —especialmente, la telefonía celular—, textiles y calzados, ciertas ramas de BK, la industria naval y la aeronáutica. Dentro de los BK, cabe resaltar que los mismos gozaron de un arancel del 14 % para la importación, aunque también existieron reducciones arancelarias exclusivamente para aquellos capítulos en los que no existiera un similar nacional.

sectoriales y un aumento significativo del coeficiente de importaciones. De esta manera, la industria nacional se vio afectada decididamente y de forma adversa, particularmente la de BK, generándose un proceso de desindustrialización que derivó en quiebras masivas de empresas que confluyó en la crisis nacional de 2001.

Una consecuencia de estas diferencias de políticas industriales entre ambos países puede observarse en el contenido de las exportaciones industriales intra-Mercosur y en su evolución con el transcurso de los años. Al respecto, Lo Turco (2008) realizó un análisis interesante, tomando como referencia el período 1985-2004. La autora dio cuenta de que Brasil era el único país del bloque que gozaba de ventajas comparativas reveladas (VCR) en proporciones significativas dentro de cada uno de los grandes sectores industriales clasificados de acuerdo a su contenido tecnológico. Por su parte, Argentina se mostraba más especializada en sectores basados en procesamiento de recursos naturales, aunque también tuvo mejoras importantes en productos de alta tecnología, como químicos y equipos de transporte. De todas formas, la autora aseveró que los patrones originales de exportación no sufrieron cambios significativos.

Tras los cambios de Gobierno en Argentina y Brasil en los primeros años del siglo XXI, ambos países coincidieron internamente en cuanto a la certeza sobre la importancia del desarrollo de la industria nacional y la generación de empleo, a partir de lo cual adoptaron políticas tendientes a la promoción de las exportaciones, la agregación de valor y la innovación productiva, incrementando de forma considerable los recursos destinados para tales fines, destacándose, por ejemplo, el aumento de la inversión pública en I&D como porcentaje del PBI⁶. Sin embargo, otra vez las políticas adoptadas fueron disímiles, lo cual profundizó, nuevamente, las asimetrías económicas existentes.

Por el lado de Brasil, se aplicaron políticas integrales con una visión sistémica, donde el otorgamiento de incentivos fiscales y subvenciones económicas hacia determinados sectores considerados estratégicos⁷ eran acompañados con políticas dirigidas hacia la infraestructura, salud y educación, y también con una política macroeconómica de baja inflación y un tipo de cambio real que tendió a la baja. Específicamente, Bekerman y Dalmasso (2014) destacan la aplicación de políticas con

⁶ De acuerdo con datos del Banco Mundial, Brasil evidenció un crecimiento importante respecto a los valores de las partidas públicas destinadas a I&D como porcentaje del PBI, pasando del 0,99 % en 2003 al 1,34 % en 2015. Por su parte, Argentina pasó del 0,41 % al 0,62 % para el mismo decenio. Considerando estos datos, cabe destacar el aporte de Bekerman y Dalmasso (2014), quienes dan cuenta de que Brasil es el único país latinoamericano que destina más del 1 % de su PBI a actividades de I&D, y solo su porción privada es superior a la totalidad del gasto argentino. De esta manera, esta última cuestión evidencia una fuerte *asimetría respecto a las políticas de financiamiento*, base de la expansión industrial brasileña de las últimas décadas.

⁷ Cabe destacar empresas de *software*, fármacos y medicamentos, semiconductores y otros componentes electrónicos, BK nacionales y los sectores aeronáutico y automotriz.

mayor énfasis en los aspectos microeconómicos, abocadas a la modernización industrial, la expansión exportadora y el incentivo a la innovación. Como consecuencia de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, implementada en 2003, relanzada en 2008 como Política de Desarrollo Productivo y renovada en 2011 como el Plan Brasil Maior, tuvo lugar el crecimiento exponencial de las inversiones en ciencia y tecnología, en conjunción con la aplicación de los Fondos Sectoriales.

Además de los esfuerzos tendientes a perfeccionar las instituciones encargadas de implementar dichas políticas, nuevamente la banca pública brasileña tuvo una tarea medular, brindando herramientas valiosas de financiamiento que sustentaron, en parte, los planes regionales de infraestructura y el *boom* de las exportaciones en aquellos años. Como destacan Asef Horno et al. (2016), si bien en Brasil no se observa —al igual que en el resto de la región— una oferta de crédito suficiente para el sector privado brindada por la banca tradicional, el sector público marcó la diferencia.

Una clave de este asunto residió en la modificación del Estatuto Social del Bndes en 2002 para autorizar el financiamiento de proyectos de IED, lo cual sustentó la inserción y fortalecimiento internacional de las empresas brasileñas (Bezchinsky et al., 2007), destacándose la priorización de los sectores de contenido tecnológico alto y medio-alto, es decir, los más intensivos en conocimiento (Bekerman y Dalmaso, 2014). Estas políticas tuvieron como resultado la consolidación de Brasil como una de las economías con mayores influjos de capital en el mundo en desarrollo (Fernández Alonso, 2010).

Por el lado de Argentina, el país austral basó más su política de competitividad en aquellos años en los aspectos macroeconómicos, a través de políticas de expansión de la demanda y del sostenimiento de un tipo de cambio real estable y competitivo. Si bien las políticas selectivas fueron inicialmente excepcionales, con el transcurso de los años se incrementaron los fondos destinados a las instituciones de ciencia y tecnología y fueron adoptados nuevos incentivos fiscales y líneas de crédito para sectores específicos⁸. No obstante, el financiamiento público del sector productivo continuó siendo bastante limitado, prevaleciendo las líneas de carácter horizontal (Bekerman y Dalmaso, 2014).

Como consecuencia de estas políticas, si bien las industrias brasileña y argentina crecieron a tasas muy similares a nivel consolidado a partir de 2003, en el patrón sectorial de dicho crecimiento se observa en Brasil un peso significativamente mayor de los sectores de contenido tecnológico alto y medio-alto, mientras que la industria argentina mostró una mejor *performance* relativa en aquellos bienes de

⁸ Pueden destacarse maquinaria agrícola, BK, *software*, motos y moto-partes y biocombustibles.

menor contenido tecnológico (Bouzas y Kosacoff, 2009). Con base en estas consideraciones, se comprenden las bases del patrón tecnológicamente más complejo de las exportaciones brasileñas en relación al argentino, que se evidenció en el intercambio desagregado analizado, todo lo cual reforzó, en consecuencia, las *asimetrías en el contenido tecnológico de sus estructuras productivas* (Bekerman y Dalmaso, 2014).

Otra derivación de esta asimetría regulatoria fue que se produjo una situación novedosa en el vínculo bilateral en los últimos años, la cual estuvo marcada por la existencia de lo que Actis (2012) denomina como una *asimetría funcional en el sistema global de IED*. La misma se caracteriza por el hecho de que, mientras Brasil se convirtió en un país emisor-receptor de flujos de IED en el ámbito mundial —en consonancia con el avance de la internacionalización de sus empresas, sobre todo a escala regional—, Argentina continuó siendo una economía casi exclusivamente receptora de capitales, lo cual se estructuró como una nueva disparidad en favor del socio más grande.

A ello cabe agregar que los *investimentos brasileiros diretos* (en adelante, IBD) tuvieron un lugar preponderante en la economía argentina de la posconvertibilidad. De acuerdo con un documento de la Cepal, los flujos de IED de Brasil acumulados en Argentina entre 2002 y 2005 superaron los de los 12 años anteriores⁹ (Bezchinsky et al., 2007). Según otro informe coordinado por la misma institución, este avance de los capitales brasileños sobre la economía argentina fue consecuencia, además de los diferentes senderos de desarrollo transitados por uno y otro país durante los últimos 30 años, de las distintas modalidades con que las respectivas empresas han reaccionado frente a las reformas económicas aplicadas en la década del 90 y en los primeros años de los 2000 (Bianco et al., 2008, p. 5).

Por otro lado, puede agregarse que las asimetrías no se limitaron a los aspectos comerciales y de inversión en la región, sino que involucraron, de igual modo, a la *proyección internacional* (Motta Veiga, 2009; Gavião y Saraiva, 2019). Este tema fue profundizado en el quinto y sexto capítulo, vinculados a la política exterior brasileña y la identidad internacional del país, respectivamente.

Retomando los cuatro tipos de asimetrías existentes en la relación entre Argentina y Brasil, puede mencionarse que, si bien las asimetrías de tamaño no se incrementaron con el transcurso de los años, sí lo hicieron notablemente las de

⁹ El flujo de IBD acumulado entre 2002 y 2005 fue de USD 3.824 millones, que comprendió el 15 % sobre el total argentino. A su vez, el 91 % de este flujo abarcó solamente tres sectores: alimentos y bebidas, materiales para la construcción, y petróleo y gas. Las empresas adquiridas —entre las que se destacaron Acindar, Pecom, Quilmes, Loma Negra y Swift Armour— se dedicaban, en general, a recursos naturales o a producir bienes destinados al mercado interno, excluyéndose, por tanto, sectores que generaran encadenamientos con el aparato productivo de Brasil.

participación en el mercado y especialización, con lo cual los condicionantes económicos adquirieron un sesgo más negativo que en el pasado (Bouzas y Kosacoff, 2009, p. 17).

Dichos sucesos explican en buena medida por qué a partir de 2003 tuvo lugar la reversión y consolidación del superávit comercial bilateral en favor de Brasil, así como buena parte de las causalidades estructurales que devinieron en las decisiones de imponer trabas al comercio. Ello estuvo originado por las trayectorias industriales disímiles, la necesidad de insumos importados de una industria argentina con escasos proveedores locales como consecuencia de las políticas de los 90, los mercados internos más demandantes en el nuevo siglo —producto de las políticas de mejora del ingreso y del crecimiento de las economías— y las facilidades que tuvieron las empresas brasileñas para suplir esta demanda de una Argentina en crecimiento en la posconvertibilidad. Así, coincidimos con la conclusión de Bouzas (2009) respecto a que el predominio de la visión defensiva bilateral ha sido consecuencia del agravamiento de las cuatro asimetrías de larga data en la relación en detrimento de Argentina.

2. El tratamiento mercosureño de las asimetrías

Las asimetrías no solo son importantes entre los socios más grandes del Mercosur, sino que son aún mayores respecto a Paraguay y Uruguay, los miembros originarios de menor tamaño relativo. Como pudo observarse, el bloque fue creado por países con profundas asimetrías entre sí, tanto a nivel interestatal como intrarregional. Como punto de partida, las diferencias estructurales entre los socios son más que evidentes, tal como se observó en la Tabla 4, según la cual Brasil concentra prácticamente las tres cuartas partes de territorio, población y PBI y, junto con Argentina, comprenden valores cercanos al 95 % de los mismos.

En virtud de estas diferencias, resulta fundamental la implementación de políticas tendientes a aminorarlas, sobre todo considerando la convivencia de cuatro economías de distinto tamaño y grado de desarrollo en un proceso de integración regional de tipo Sur-Sur. Ello es así porque los países con economías más pequeñas y los de menor desarrollo relativo cuentan con menores posibilidades de apropiarse de los beneficios buscados a través de la integración regional. A partir de esta premisa, y de la existencia en América Latina de Estados con diversos grados de desarrollo, históricamente las experiencias de integración regional han reconocido la necesidad de adoptar medidas correctivas de las asimetrías que aquejaban a estos procesos

asociativos en tanto impedimento para el logro de los objetivos comunes (Granato y Perrotta, 2015).

Existen varios ejemplos en el ámbito internacional en los cuales institucionalmente han considerado *de partida* el deber de dar cuenta de las asimetrías existentes para intentar reducir las o, al menos, no incrementarlas. Así, además de los procesos latinoamericanos mencionados —Alalc y Aladi, entre otros—, en organismos multilaterales como el GATT y la OMC han estado presente el reconocimiento de que es necesario promover condiciones especiales para las economías más pequeñas y menos desarrolladas. A su vez, otros acuerdos de integración más profundos, como la UE, también adoptaron otras políticas estructurales y de cohesión (Terra, 2008b).

Así, por ejemplo, en lo que respecta a las asimetrías estructurales, Bouzas y Motta Veiga (2008) afirman que, para reducir las, se requiere la implementación de medidas de discriminación negociada, esto es, la aplicación de tratamientos preferenciales a las regiones o países desaventajados. Sin embargo, a pesar de lo que prescribe la teoría y de las experiencias regional y mundial, poco se hizo desde el Mercosur en un primer momento para tratar de aminorar dichas asimetrías, ya que los esfuerzos estuvieron orientados solamente a lograr la igualdad de derechos y deberes en el aspecto comercial, sin considerar las diferencias más allá de la estipulación de plazos diferenciados.

En efecto, en el artículo 2 del TA quedó establecida la “reciprocidad de derechos y obligaciones” entre los EP, con lo cual se dejaba de lado el principio del trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo. El TA tampoco incluyó ninguna referencia a políticas regionales, de cohesión o de transferencia de recursos orientados a compensar las asimetrías estructurales (Granato y Perrotta, 2015). Lo máximo que se adoptó fue el reconocimiento de “diferencias puntuales de ritmo” para Paraguay y Uruguay para la liberalización comercial en el artículo 6, la adopción de plazos diferenciados y las mayores excepciones dispuestos en el Rfua en 1994 para estos dos países, así como un tratamiento diferencial para los sectores azucarero y automotriz, excluidos inicialmente del libre comercio intrazona.

La academia expone dos grandes razones acerca de por qué el Mercosur no adoptó formalmente el principio de trato especial y diferenciado. En primer lugar, Bouzas (2003) argumenta que ello fue así en parte como resultado de que la arquitectura del bloque fuese un subproducto de un entendimiento bilateral entre Argentina y Brasil, en el que Paraguay y Uruguay, para no quedar excluidos, no solicitaron un tratamiento preferente explícito y solo hicieron hincapié en condiciones más flexibles. En segundo lugar, Terra (2008b) reconoce que, en el momento en que se formó el bloque subregional, se veían con escepticismo los resultados de las

políticas aplicadas en América Latina; la autora hace referencia a la denominada “década perdida” y la influencia del paradigma neoliberal en aquel entonces, según el cual se dejaba librado casi exclusivamente al “mercado” la resolución de la cuestión.

Así, a pesar de que existieron contadas iniciativas en el Mercosur, ya sea en el marco del POP¹⁰ o a partir de Decisiones del CMC¹¹, lo cierto fue que se dejó de lado la coordinación de políticas públicas en el bloque por los motivos señalados y se apuntó a lograr la convergencia de las economías sin mayores herramientas que las mencionadas, lo cual tuvo, lógicamente, nulos resultados. Como se mencionó anteriormente, en un primer momento el crecimiento del comercio dejó en un plano secundario a los problemas intrínsecos vinculados a las asimetrías y las barreras implementadas por los EP. Sin embargo, tras las crisis y los cambios en la orientación del Mercosur implementados por los nuevos Gobiernos, a partir de los 2000 los países más pequeños comenzaron a manifestar su descontento ante la falta de medidas tendientes a reducir las diferencias y a luchar por una más justa redistribución de los beneficios de la integración.

El primero en elevar la voz fue Paraguay, durante su presidencia *pro tempore* (en adelante, PPT) desarrollada en el primer semestre de 2003, demanda que fue secundada por Uruguay, aunque desde una óptica diferente¹². Tras estos reclamos, en la Cumbre del Mercosur que se desarrolló en Montevideo en diciembre de aquel año se aprobaron diversas medidas en beneficio de aquellos dos países, las cuales, de acuerdo con el BID-Intal (2007a), por primera vez se ocupaban explícitamente de la cuestión de las asimetrías en el proceso de integración. Cabe mencionar que, dos meses antes, el Consenso de Buenos Aires firmado entre Kirchner y Lula reconocía las problemáticas derivadas de las asimetrías y apuntaba a obrar en consecuencia¹³.

Otra consecuencia de la Cumbre de Montevideo fue la aprobación para la realización de estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas. En este marco, en 2004 se creó el Grupo de Alto Nivel (GAN), cuyo objetivo era promover la competitividad de los EP —en particular, de las economías

¹⁰ En uno de los considerandos, se reafirmaron los principios y objetivos del TA y se estableció que los países quedarían “atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del Mercosur”.

¹¹ Al respecto, pueden destacarse la Decisión CMC 10/94, orientada a la “armonización para la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones”, las 20/94 y 15/96, tendientes al tratamiento de “políticas públicas que distorsionan la competitividad”, y la 18/96, que estableció el Protocolo de defensa de la competencia del Mercosur.

¹² Para una descripción de las demandas de Paraguay y Uruguay al respecto, así como de los logros obtenidos, véase el Informe BID-Intal n.º 13 (2009a).

¹³ Según el punto 12 del acta, se consideraba que “muchos de los problemas que hoy nos aquejan reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones”, por lo cual se propuso “instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio”.

menores— y la convergencia estructural en el Mercosur (Dec. CMC 19/04). Como resultado, se creó el Focem (Dec. CMC 45/04). Tras establecerse sus objetivos (Dec. CMC 18/05)¹⁴ y su Reglamento (Dec. CMC 24/05), el Focem comenzó a funcionar el 30 de diciembre de 2006 por un período estipulado de diez años y con posibilidad de prorrogarse, hecho que se produjo a finales de 2015. Cabe mencionar que el mecanismo se caracteriza por ser un esquema de aportes progresivos y de índole redistributiva en favor de los países más pequeños, con un presupuesto anual de USD 100 millones. Desde entonces, el Mercosur fue aprobando otras medidas tendientes a reducir las asimetrías, sobre todo a partir de Decisiones del CMC¹⁵.

Planteado este panorama, se presenta una dualidad respecto a la implementación del Focem. Si bien su creación representó un hito en la historia del Mercosur, resultado de las demandas de los países pequeños y del cambio de época en los 2000, no logró palear las asimetrías. En efecto, más allá del optimismo y de la proyección que tiene el mecanismo, también existen varias críticas al mismo, que apuntan a la modesta dotación de recursos, la dispersión de los objetivos y fondos y la falta de conexión entre el mecanismo y las estrategias nacionales de desarrollo (Bouzas y Motta Veiga, 2008; Terra, 2008a; Ayuso, 2010). A su vez, un informe del BID-Intal (2007a) destaca la falta de estudios empíricos que identifiquen las asimetrías y evalúen sus impactos, al tiempo que afirma que la poca evidencia muestra un aumento de la concentración de la actividad económica en determinadas regiones y el incremento de las desigualdades regionales (Berrettoni y Lucángeli, 2012).

Se concuerda aquí con Terra (2008a) en cuanto a que, en el caso del Mercosur, el diseño de políticas para atender este tipo de problemas no resulta sencillo, dado que los países más grandes no son necesariamente los más ricos y que existen diferencias muy grandes en los niveles de desarrollo de las regiones al interior de los miembros. Así, por ejemplo, si bien Brasil posee la economía más grande, también presenta la región más pobre en el ámbito subregional, ubicada en el nordeste del país. También se coincide con Bouzas y Motta Veiga (2008) respecto a las limitaciones propias relacionadas a la fuerte restricción de recursos para dedicar a programas de redistribución y transferencia que existe en un proceso subregional compuesto por países de ingresos medios y bajos.

¹⁴ Se estableció que el Focem estaría destinado a “financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”.

¹⁵ Pueden destacarse la Decisión CMC 34/06, mediante la cual el CMC instruyó a elaborar directrices para un plan para la superación de las asimetrías en el Mercosur, y la 06/07 “Superación de las Asimetrías en el Mercosur”, encomendando la implementación de este proceso a un Grupo de Trabajo *ad hoc* a nivel de viceministros, el cual se transformaría en un GAN encargado de elaborar un Plan Estratégico tendiente a dicho objetivo (Dec. CMC 33/07).

En virtud de lo analizado hasta aquí, puede decirse que el tratamiento de las asimetrías —especialmente las regulatorias— constituye un instrumento necesario para el progreso del bloque, especialmente si se trata de promover un proceso de integración más “profunda”. En el caso particular del Mercosur, el potencial distorsionante de las asimetrías regulatorias ha sido magnificado no solo por la disparidad de los recursos económicos e institucionales de sus miembros —un dato estructural—, sino que también ha sido amplificado por la propia integración incompleta de los mercados, magnificándose el potencial distorsionante de las políticas nacionales —en particular, de las ayudas estatales— sobre los flujos de comercio e inversión hacia localizaciones con mejores condiciones de acceso a los mayores mercados, a expensas de las regiones periféricas. Como corolario, las asimetrías regulatorias agravaron el efecto de las asimetrías estructurales preexistentes (Bouzas y Motta Veiga, 2008, p. 178).

Ahora bien, el tratamiento de esta asignatura no ha sido solamente motivo de discordias y tensiones en el Mercosur. Incluso en bloques con importantes asimetrías, como lo es la UE, fue difícil establecer prioridades y saldar la puja entre las instituciones supranacionales y los Gobiernos nacionales para regular las ayudas estatales, aunque, finalmente, primó la visión comunitaria (Bouzas y Motta Veiga, 2008; Terra, 2008a). El modo acerca de cómo se resolvió esa cuestión no puede aplicarse en el Mercosur porque prima, como se observó, el intergubernamentalismo y porque son otros los presupuestos manejados y los objetivos perseguidos.

De todas formas, partiendo de las limitaciones propias mencionadas, será una firme decisión política de los EP en general o de Argentina y Brasil en particular la que podrá dar cabida al mejoramiento de la situación. Sin dudas, el camino deberá provenir de un claro convencimiento político para implementar y sostener tanto políticas propias como coordinadas que tiendan a establecer cadenas regionales y el cumplimiento de algunas cuestiones elementales, vinculadas con la agregación de valor, de empleo inclusivo y de calificación ascendente de la mano de obra, con el objetivo de fortalecer el mercado interno e insertarse comercialmente en el mundo sin depender exclusivamente de las ventajas comparativas estáticas, a los efectos de elevar la calidad de vida de las sociedades.

Capítulo V

Las políticas exteriores

La segunda variable, analizada en el presente capítulo, fue la correspondiente a las políticas exteriores de Brasil y Argentina. Al respecto, el énfasis estuvo puesto en tres ejes analíticos, con el objetivo de poder comparar a aquellas políticas en clave estatal y aprehender elementos que permitieran escrutar y conjeturar los lineamientos y acciones más importantes de cada país respecto a la integración regional en general y al Mercosur en particular.

El primer eje estuvo enfocado en la visión del mundo y de la región que tuvieron ambos países, a través de los discursos de distintos funcionarios, con el objetivo de destacar coincidencias y diferencias respecto a qué buscó cada uno como proyecto respecto al Mercosur. El segundo punto versó sobre las acciones e interacciones más representativas relacionadas con la integración regional y el bloque, focalizando lo realizado más allá del Gobierno que las implementasen, con el fin de ponderar el hecho como estatal y como condición objetiva de poder. Finalmente, el tercer punto trató sobre el análisis de la coherencia entre lo propuesto y lo obtenido a través de cada política exterior en relación al interés nacional de cada país.

1. La política exterior de Brasil

Visión del mundo y de la región

Desde la creación del Mercosur, Brasil siempre lo consideró como una arista muy importante de su política exterior, para lo cual el fortalecimiento del vínculo con Argentina era nodal. Esta consideración ha tenido una doble finalidad para la diplomacia brasileña: por un lado, fortalecer su inserción internacional; por el otro, utilizarlo como una herramienta sustancial en una idea que fue tomando forma con el transcurso de los años: la integración sudamericana.

En este orden de ideas, a comienzos de la década del 90, en plena reconfiguración del orden mundial, el Mercosur fue considerado por Brasil como un elemento vital para reforzar su inserción internacional en clave “modernizadora”, atendiendo a los cambios que estaban aconteciendo globalmente y a la búsqueda del país de adscribirse a ellos a través del bloque subregional.

En este sentido, para Fernando Collor de Mello (1990-1992), el fortalecimiento de la integración regional constituía un paso previo para ese logro¹. Tras la renuncia de aquel mandatario, el Gobierno interino de Itamar Franco (1992-1994), además de continuar con la búsqueda de incorporación de Brasil en el nuevo orden mundial², privilegió a América del Sur como uno de los principales espacios geográficos de la diplomacia brasileña.

Dentro de esta impronta, el Mercosur era considerado muy importante dentro de la política exterior de Brasil. El Gobierno de Franco, además de concordar con el de Collor respecto al objetivo de que el bloque favoreciera la liberalización comercial³, ya sea intrazona o con terceros, se sumaba la meta de sentar las bases para una futura unión comercial regional, el Alcsa, para lo cual se pretendía congeniar al Mercosur con países vecinos y con los espacios de integración subregionales como forma de fortalecer la inserción económica y política internacional⁴. De esta manera, la perspectiva económica-liberal fue complementada con una de tipo político-estratégica, donde la diplomacia brasileña comenzó a tejer una red cooperativa sudamericana con sus vecinos, cuestión que fue ganando fuerza desde lo discursivo⁵.

Esta apuesta por la integración sudamericana fue continuada durante las presidencias del académico y ex canciller de Franco, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), dentro de una política exterior orientada en clave sistémica-liberal. La misma fue enmarcada paradigmáticamente en lo que se denominó como

¹ El presidente asumió necesario “buscar nuevas fórmulas para la inserción del país en el mundo”, considerándose a la integración latinoamericana como “un paso obligatorio para la modernización de nuestras economías” (Collor de Mello, 1990).

² En un discurso dado unos días después de su asunción como el segundo canciller de Franco, Cardoso (1992) aseguró que Brasil iba a abandonar “actitudes esencialmente defensivas” en los foros multilaterales, apostando a erigirse en el campo comercial “como un auténtico *global trader*” (p. 104). El cuarto canciller de Franco, Celso Amorim (1994), mantuvo la línea y concibió una política externa de “sentido universalista”.

³ De acuerdo con Cardoso (1992), Brasil apostó por cumplir con “las negociaciones encaminadas a lograr los objetivos, metas y plazos propuestos en el Tratado de Asunción y confirmados en la decisión de Las Leñas” (p. 105).

⁴ En una nota periodística, Amorim (31/10/1993) aseveró que el Mercosur y el Alcsa eran “formas realistas de mejorar la competitividad de nuestras industrias”, a la vez que permitirían “incrementar el poder de negociación de los países involucrados en relación con otros grupos económicos”.

⁵ En este sentido, Cardoso (1992) aseveró: “América del Sur (...) constituye (...) un espacio relevante para nuestros intereses políticos, económicos, comerciales y culturales. Propondremos acciones positivas que permitirán a Brasil tomar otras iniciativas regionales” (p. 105).

“institucionalismo pragmático”⁶ (Pinheiro, 2000; Saraiva y Valença, 2011) y también como las *autonomias pela integração* (Vigevani et al., 2003) —“articulada con el entorno internacional” (Lampreia, 1998, p. 11)— y *pela participação*⁷ (Fonseca Jr., 2004).

Dentro de esta concepción, el lugar otorgado al Mercosur siguió siendo central como espacio para fortalecer la “adhesión subordinada a la globalización neoliberal” (Vizentini, 2005, p. 385). Así, de acuerdo con el primer canciller de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, “si bien, por un lado, significa cierta pérdida de autonomía, por el otro, el Mercosur incrementa nuestra capacidad de actuar de manera más afirmativa y participativa en la elaboración de regímenes y normas internacionales de importancia fundamental para Brasil” (1998, p. 12). A su vez, la relación con el bloque y, dentro de él, Argentina, constituían no solo “prioridades absolutas” (1997, p. 34) de la política externa brasileña, “sino también una parte integrante de nuestro desarrollo” (1995b, p. 38).

Ahora bien, habiendo sido reelegido con un importante caudal de votos (53 %), Cardoso asumió en 1999 un segundo mandato en un contexto interno y externo apremiantes, lo cual se tradujo en ajustes en su política exterior, que se expresaron en una crítica a la “globalización asimétrica” (Vizentini, 2005).

En este marco, y a pesar de los problemas comerciales evidenciados con Argentina en la segunda mitad de los 90, los cuales se habían traducido —como se verá más adelante— en una disminución del interés por la integración en la sociedad, las empresas y los sindicatos brasileños (Vigevani et al., 2008), Cardoso reivindicó la línea discursiva diplomática al resaltar la preponderancia que tenía el Mercosur para Brasil, lo cual podía comprenderse como elemental dentro de la estrategia del país hacia el proyecto de integración sudamericana⁸. Para ello, el Gobierno nuevamente consideraba esencial el fortalecimiento del vínculo con Argentina⁹. Esta retórica de otorgarle al Mercosur un lugar prioritario fue constantemente reforzada por el

⁶ Este paradigma estaba sustentado en el concepto de “soberanía compartida” (Saraiva, 2009), en donde el mundo era visto como un “concierto” de países con el mismo discurso de defensa de los valores universales, con la propensión de formar regímenes que garantizaran tales valores.

⁷ De acuerdo con el asesor internacional de Cardoso, Gelson Fonseca Jr. (2004): “Autonomía, hoy, ya no significa más ‘distancia’ de los temas controvertidos para proteger al país de alineamientos indeseables. Por el contrario, la autonomía se traduce por ‘participación’, por un deseo de influir en la agenda abierta con valores que expresen la tradición diplomática y la capacidad de ver la dirección del orden internacional con ojos propios, con perspectivas originales. Perspectivas que corresponden a nuestra complejidad nacional” (p. 368).

⁸ En su discurso de posesión, Cardoso (1999) afirmó que el Mercosur constituía la “dimensión prioritaria e irreversible de nuestra diplomacia”, a la vez que reivindicaba en América del Sur “la creación de un área integrada de paz, democracia y prosperidad compartida”.

⁹ El canciller Lafer (2001) reivindicó “la alianza estratégica con Argentina como una de las pautas de la política exterior”, parcería que constituía “un factor decisivo para la evolución del Mercosur y proporciona uno de los datos clave de la ecuación sudamericana”. A su vez, este fortalecimiento del bloque subregional era considerado crucial para “la defensa de los intereses nacionales en la OMC, el ALCA y las negociaciones con la Unión Europea” (p. 43).

Gobierno, tanto de forma general como también cuando se estaban llevando a cabo las negociaciones por el ALCA, en una postura en la que coincidían el presidente¹⁰, el canciller¹¹ y el consejero-jefe de la División Económica de Itamaraty¹².

El sucesor de Cardoso fue Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). En materia de política exterior, predominó en su discurso de posesión una retórica desarrollista y autonomista, destacando el mandatario que la acción diplomática brasileña sería “antes de todo, un instrumento de desarrollo nacional” (da Silva, 2003).

En líneas generales, el Gobierno de Lula implementó una política exterior de cuño multipolar, autonomista y universalista. La convicción diplomática de la gestión Cardoso en los regímenes internacionales fue sustituida por un comportamiento proactivo con el objetivo de incidir en aquellos espacios a través de tácticas de persuasión y *soft balancing* en favor de los países del Sur o en su propio beneficio (Flemes y Saraiva, 2014). Paradigmáticamente, esta política fue definida como tendiente hacia la *autonomia pela diversificação* (Vigevani y Cepaluni, 2007), cuyo fin era robustecer una inserción internacional universalista y el lugar de Brasil como “jugador global” a partir de una diplomacia “activa y altiva”, como la definió el canciller Amorim, donde la vinculación con el Sur global y con socios no tradicionales eran consideradas centrales dentro de aquella estrategia¹³.

Respecto a la región, Amorim (2009) resumió de forma concreta la estrategia de Lula hacia la misma. Según el canciller, el presidente tomó la decisión, a principios de su Gobierno, de caminar en dos sentidos: uno era fortalecer el Mercosur y otro fue retomar el proyecto de integración de toda América del Sur¹⁴. Así, en su discurso de asunción, Lula aseguró que “la *gran prioridad* de la política exterior será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, basada en ideales democráticos y justicia social”, para lo que consideró esencial “una acción decidida de revitalización del Mercosur”, el cual “es, sobre todo, un *proyecto político*” (da Silva, 2003; el énfasis es propio).

¹⁰ Por ejemplo, un mes antes de la III Cumbre de las Américas, Cardoso reivindicó al Mercosur al asegurar que el mismo “es una *prioridad absoluta*, un logro que está para quedarse, y que no dejará de existir por la participación en esquemas de integración de mayor alcance geográfico” (2001a; el énfasis es propio). Un mes después reforzó dicha afirmación al enunciar, en un discurso durante la Cumbre del CMC, que “el Mercosur es más que un mercado (...); es, para Brasil, un destino” (2001b).

¹¹ Resulta interesante la nota publicada en el diario *O Estado de S. Paulo* por el canciller Lafer (03/03/2001), titulada “El ALCA no es un destino, es una opción”.

¹² En una entrevista, el embajador Pinheiro Guimarães aseveró: “El ALCA y el Mercosur son incompatibles, porque si el ALCA llega a existir absorberá al Mercosur” (*Valor Econômico*, 02/02/2001).

¹³ Así lo dejó en claro Lula en su discurso de asunción de su segundo mandato: “Nuestra política exterior, (...) estuvo marcada por una clara opción por el multilateralismo (...). Esta opción nos permitió mantener excelentes relaciones políticas, económicas y comerciales con las principales potencias mundiales y, al mismo tiempo, priorizar los lazos con el Sur del mundo” (da Silva, 2007, p. 35).

¹⁴ Esto sería reivindicado en el discurso de asunción de Lula de su segundo mandato: “Hicimos del entorno sudamericano el centro de nuestra política exterior. Brasil asocia su destino económico, político y social al del continente, Mercosur y la Comunidad Suramericana de Naciones” (da Silva, 2007, p. 35).

A su vez, se pretendió consolidar buenas relaciones con Argentina para fortalecer el bloque subregional, tal como lo definió Amorim (2003) en su asunción como canciller, considerándose al socio como “el pilar de la construcción del Mercosur”. El hecho de que Lula haya elegido a aquel país como primera visita al exterior como presidente electo marca esta tónica de acercamiento y consideración estratégica¹⁵.

Esta prioridad atribuida hacia Sudamérica no solo era de Lula, sino que también existía una importante influencia de determinados actores entre los principales tomadores de decisiones. Como destaca Saraiva (2007, 2010, 2013), al interior de Itamaraty la corriente autonomista ganó terreno por encima de la institucionalista pragmática y, desde entonces, se ha convertido en el principal grupo de formulación de política exterior de Brasil, imponiéndose una perspectiva que prioriza el liderazgo brasileño en una América del Sur concebida como un todo. También académicos y líderes políticos más ajenos a la corporación diplomática comenzaron a ejercer cierta influencia en las decisiones de política exterior y a desarrollar un importante diálogo con Itamaraty¹⁶. Sumado a una mayor consideración personal de Lula hacia la región sudamericana en la política exterior brasileña, estas cuestiones incidieron de manera muy importante en la consideración pro-integracionista gubernamental hacia América del Sur.

Respecto al Mercosur en particular, puede decirse que Lula siempre se mostró favorable al fortalecimiento del bloque desde la retórica. Así, además de intentar revertir la impronta centralmente económica heredada de los 90 —aunque sin dejarla de lado— por una más política y ligada a cuestiones sociales e institucionales, cuando tuvieron lugar diversas problemáticas al interior del bloque, el presidente brasileño no dejó de mostrarse retóricamente optimista y propicio a continuar con la profundización del proyecto subregional. Un ejemplo de la respuesta de Lula fue la tesis de la “paciencia estratégica” implementada con Argentina cuando este país imponía restricciones comerciales, a partir de lo cual, ante presiones por parte del sector privado, oficialmente se pregonaba que no había que responder de la misma forma, con afirmaciones del estilo “los problemas del Mercosur se resuelven con más Mercosur” (*La Nación*, 08/09/2008), en ocasión de la firma del SML.

¹⁵ Lula, habiendo sido elegido como presidente, pero antes de su asunción como tal, se reunió con Duhalde en Buenos Aires, en diciembre de 2002, donde aseguró que buscaba darle “un decisivo impulso a la reconstrucción del Mercosur” (*Ámbito*, 02/12/2002).

¹⁶ Parte de esta corriente progresista, compuesta por académicos y líderes del Partido de los Trabajadores (PT), “entienden que un proceso de integración fortalecería la posición de América del Sur en el concierto de naciones. Proponen un proceso de integración cuya base sea una identidad común y en el cual el énfasis estaría en la participación de la sociedad civil y en el fortalecimiento de la parte institucional, y ven la institucionalización como un incentivo para la integración” (Saraiva, 2013, p. 9). El nombramiento de Lula de Marco Aurélio Garcia, entonces secretario de Relaciones Internacionales del PT, como su asesor personal, fue una muestra más que importante al respecto.

La sucesora de Lula, Dilma Rousseff, manifestó en su discurso de asunción los deseos de consolidar la obra de su antecesor. Con respecto a América del Sur, reafirmó la importancia de la inserción internacional y del progreso potencial de sus dos bloques de pertenencia¹⁷, para lo cual se consideraba elemental el buen vínculo con Argentina¹⁸.

Como pudo observarse, retóricamente Brasil siempre ha apostado por el Mercosur, al que lo calificó en clave de “prioridad”. Ya sea a partir de los beneficios económicos obtenidos o dentro del proyecto de fusión con la propuesta sudamericana, lo cierto fue que los distintos presidentes brasileños han reiterado discursivamente la importancia del bloque subregional como base del proyecto orientado a fortalecer la inserción internacional brasileña y, sobre todo, su lugar como *global player*. En este marco, siempre coincidieron en establecer al Mercosur y la relación con Argentina como centrales en su política exterior, al menos desde las intenciones y por encima de las contingencias que fueron suscitándose.

Acciones e interacciones

Las acciones más representativas de Brasil respecto a la integración regional en han estado orientadas en dos grandes direcciones: por un lado, la edificación de un Mercosur intergubernamental, incluso imperfecto, que le generara bajos costos; y, por el otro lado, la construcción del proyecto sudamericano bajo su égida.

Así, desde la creación del Mercosur, Brasil se abocó a cumplir estrictamente lo pautado institucionalmente respecto a la integración comercial, limitándose solo a este asunto. En este sentido, Mariano (2015) destaca que la evidencia empírica recoge que la actuación de los negociadores brasileños durante el primer año del bloque tuvo como preocupación básica viabilizar el área de libre comercio intrazona, con la prioridad de mantener el ritmo acelerado de la integración comercial. No obstante, tras la negociación en Las Leñas, el líder negociador de Brasil, el embajador Rubens Barbosa, dio cuenta de que la diplomacia brasileña no tuvo la intención de mejorar los instrumentos comunes para la solución de los conflictos comerciales y la reducción de las asimetrías económicas entre países, dejando su resolución a la dinámica del mercado, algo confirmado por el canciller Cardoso, como se observó anteriormente.

¹⁷ Como expresó en su discurso de asunción: “Podemos transformar nuestra región en componente esencial del mundo multipolar que se anuncia, dando consistencia cada vez mayor al Mercosur y a la Unasur” (Rousseff, 2011).

¹⁸ En este sentido, el primer canciller de Dilma, Antonio Patriota (2011), aseguró en su discurso de posesión que, en esta tarea de profundizar la integración sudamericana, “es central la relación Brasil-Argentina”, aunque también arguyó que “la prioridad dada al vecindario no será en detrimento de las relaciones estrechas con otros barrios del Sur o del mundo desarrollado”.

Junto con esta orientación economicista y de bajo costo hacia el Mercosur, Brasil comenzó a pergeñar paulatinamente su estrategia sudamericana desde mediados de los 90. Hirst (2006) destaca que, en aquel entonces, la política sudamericana pergeñada por el país se reflejó en dos tipos de iniciativas: la propuesta de elaborar una agenda regional que incluyera al subcontinente y la búsqueda de consolidar el papel de Brasil como país mediador en situaciones de crisis inter- e intraestatales en la región.

Respecto a la primera de las propuestas, el primer paso fue lanzar la Iniciativa Amazónica en la VI Reunión de la Cumbre de Río en Buenos Aires, en diciembre de 1992, con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre Brasil y los Estados amazónicos¹⁹. En octubre del año siguiente, en la VII Reunión del Grupo de Río, realizada en Santiago, Brasil promovió la creación de una zona de libre comercio entre el Mercosur, el Grupo Andino, los países amazónicos y Chile para los siguientes diez años, proyecto que, a la postre, sería denominada como el Alcsa.

Además de esta cooperación en clave económica-comercial, la variable política-institucional también fue considerada objeto de importancia por parte de la diplomacia brasileña en aquel entonces. En este sentido, considerando el segundo de los objetivos mencionados, paulatinamente tuvo lugar un mayor involucramiento en el escenario político de la región. Así, el gigante sudamericano jugó un papel muy importante para apaciguar el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995, junto a lo cual cabe destacar su rol en el caso de Paraguay, en donde, frente a la tentativa de un golpe de Estado en 1996, Brasil encauzó una acción coordinada con Argentina para evitar que aquello ocurriera, cuestión que, finalmente, no tuvo lugar.

De esta manera, Spektor (2011) destaca que Brasil cambió su tradicional postura diplomática de no injerencia en los asuntos internos y, en su lugar, comenzó a modificar su doctrina a partir de un nuevo énfasis que recaía sobre la idea de que el interés brasileño en la región pasaba, en parte, por un conjunto de principios básicos sobre la gobernanza en el interior de los países vecinos, no solo los mercosureños. Cabe recordar que el Protocolo de Ushuaia había consolidado en 1998 la impronta democrática y el requisito del Estado de derecho para formar parte del Mercosur. Esta estrategia sería reivindicada y consolidada por la diplomacia brasileña durante los Gobiernos de Lula, a partir de la adopción de una actitud de *non-indifference* (Amorim, 2010) hacia la región.

Ahora bien, a medida que transcurrían los 90, las acciones de Brasil se siguieron orientando a cumplir con lo estipulado en el Mercosur, sobre todo lo relacionado al

¹⁹ Si bien la Iniciativa no encontró el respaldo suficiente, al menos sirvió para que, en 1998, Brasil impulsara la suscripción del Protocolo de Enmienda al Tratado Amazónico, con el fin de intensificar esfuerzos para aquellos alcanzar sus objetivos (Mejía, 2012).

aspecto económico-comercial. En este sentido, Mariano (2015) da cuenta de que las acciones hacia el bloque desde mediados de la década se orientaron hacia la consolidación de la estrategia de integración consagrada en el POP, que tuvo como principales características la gestión de una mínima cohesión entre los socios, el mantenimiento de la unión aduanera aun con imperfecciones, la limitación de los mecanismos comunitarios de toma de decisiones, la gestión diplomática de los conflictos comerciales y la búsqueda de la expansión del bloque (pp. 145-146).

Por otro lado, en el marco de una postura favorable a la resolución concertada de los conflictos, cabe comprender también las medidas adoptadas luego de los problemas suscitados por la devaluación del real en 1999 en países como Argentina. En este contexto, y con el objetivo de evitar que el desencanto derivara en la ruptura de un bloque endeble, Brasil creó el cargo de embajador extraordinario para Asuntos del Mercosur. El designado fue el entonces presidente de la Cámara de Comercio Exterior (Camex) brasileña, José Botafogo Gonçalves. Según el canciller Lampreia, con la creación de una función de dedicación exclusiva para el bloque, el Gobierno brasileño estaba dando una demostración de que quería la consolidación del Mercosur y que buscaba fortalecer el mecanismo de solución de controversias (Dianni y Braga, 13/01/2000).

Como bien explica Spektor (2011), el Mercosur ya había calado suficientemente hondo en la concepción estratégica brasileña gracias a su éxito inicial para mantenerse incólume, al menos desde el punto de vista formal, cuando arreciaron las mencionadas crisis. La reacción de Brasil a las profundas desavenencias con Argentina en aquel período no fue la retracción y una vuelta al *statu quo ante*, sino, al contrario, la expansión del objetivo integracionista para abarcar a toda América del Sur, con el objetivo de aumentar el espacio de maniobra frente a la crisis financiera y un Mercosur moribundo y decadente, a partir de un “cálculo instrumental basado en consideraciones de poder y autonomía” (p. 180).

En este sentido, el agravamiento de la crisis en Argentina en 2001 motivó el abandono de parte de la diplomacia brasileña de la postura de enfrentamiento con aquel país luego de las medidas restrictivas implementadas por este como consecuencia de la profundización de su crisis económica. Esto implicaba aceptar las medidas recién adoptadas por el Gobierno argentino, posponiendo la resolución de los contenciosos en pos de no poner en riesgo, en el corto plazo, la unidad del Mercosur (Taccone y Nogueira, 2001).

Ahora bien, más allá de estas políticas hacia el Mercosur en particular, lo cierto fue que Brasil comenzó a concretar en los hechos su proyecto sudamericano desde mediados del año 2000. A fines de agosto y principios de septiembre de aquel año, en

Brasilia, se realizó la Primera Reunión de presidentes de América del Sur, donde se congregaron por primera vez los 12 jefes de Estado suramericanos. La Reunión dejó como corolario el Comunicado de Brasilia, que, entre otras cuestiones, sentó el Plan de Acción para lo que se constituiría en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), marcando las intenciones brasileñas de jugar un papel central en la región como proveedor de “bienes públicos regionales”.

Durante el Gobierno de Lula, destaca Hirst (2006) que Brasil se mostró dispuesto a ampliar sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales, asumió un fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales globales, reafirmó sus ambiciones para obtener altos cargos en la burocracia internacional y otorgó una máxima prioridad a su candidatura como miembro permanente en una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A ello se puede agregar el impulso por estrechar lazos con otros países periféricos del Sur global, tanto política como económicamente²⁰.

En este orden de ideas, más allá de la retórica en favor del fortalecimiento del Mercosur, lo cierto fue que la atención principal estuvo puesta en Sudamérica, en virtud de lo cual se implementaron cambios sustanciales en el ámbito político-diplomático interno. Así, la retórica se tradujo en diversas medidas por parte del Gobierno de Lula, entre las que pueden destacarse:

Nombró un académico próximo para representarlo como asesor especial en sus relaciones con la vecindad; instruyó a su canciller a reformar la estructura burocrática de la cancillería para reflejar la renovada atención a la región²¹; aceleró un programa intenso de visitas a los vecinos²²; se involucró personalmente en procesos electorales sudamericanos; y patrocinó un torrente de nuevas iniciativas regionales (Spektor, 2011, p. 162).

²⁰ Fueron diversas las pruebas que dieron cuenta de esta diplomacia más asertiva y universalista de Brasil en el escenario mundial, entre los cuales pueden mencionarse el fortalecimiento de los foros Brics e IBSA; la apuesta por el G20 agrícola y su oposición a las demandas de los países desarrollados durante la Cumbre de la OMC desarrollada en Cancún en 2003; su rol de líder en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah, en francés), a la vez que brindaba tropas y médicos; la creación de nuevos mecanismos de cooperación y concertación con países de otras latitudes, destacándose la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), mecanismo propuesto por Brasil en 2003 durante una gira de Lula por cinco países árabes; y la profundización de los históricos vínculos con los países africanos, ya sea bilateralmente o en el marco de la Cumbre América del Sur-África (ASA), en donde Brasil también jugó un papel central en su institucionalización.

²¹ Ejemplo de ello fue la creación, en julio de 2003, de la Subsecretaría General de América del Sur dentro de la Cancillería, que quedó a cargo inicialmente del embajador Luiz Filipe de Macedo Soares.

²² Al respecto, Cornetet (2014) da cuenta de que Lula realizó 23 y 24 viajes a los países sudamericanos en los primeros tres años de su primer (2003-2005) y segundo (2007-2009) mandatos, respectivamente.

Esta profundización de la política sudamericana, a la cual se abocaron las reformas burocráticas internas, tuvo dos aristas externas para el gigante brasileño: una política y otra económica.

Respecto a la primera, puede decirse que Brasil, al igual que sucedió en la segunda mitad de los 90, intentó mostrarse como un aliado para solucionar los problemas políticos internos en los países de la región. En este sentido, como prueba de la mayor disposición del país a “asumir nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional” (Hirst, 2006, p. 133), se destaca el papel brasileño en las crisis de Venezuela en 2002 y 2004, de Bolivia en 2003, de Ecuador en 2005, de Honduras en 2009 y entre Colombia y Venezuela en 2010. Por su parte, cuando se produjo el golpe de Estado de Paraguay en 2012, los tres EP restantes del Mercosur actuaron juntos y suspendieron al país del bloque de acuerdo a la cláusula democrática. Respecto a esta última cuestión, Saraiva (2013) destaca que se produjo una participación decisiva de académicos del PT, lo cual tuvo como resultado que el Gobierno brasileño se alineara políticamente con la posición argentina en el tratamiento del caso paraguayo.

Ahora bien, junto con esta orientación política en pos del orden institucional, Brasil también encauzó sudamericanamente la arista económica para mostrar a la región el poder económico con el que contaba y su búsqueda de aliados que apoyaran sus aspiraciones globales. En este sentido, Hirst (2006) da cuenta de cómo Brasil exploró nuevos campos de interacción con sus vecinos, en virtud de lo cual se ampliaron notablemente las inversiones privadas y públicas en infraestructura y energía. En este marco, cabe destacar el crédito del Bndes por USD 2.600 millones para empresas que trabajaran en proyectos de infraestructura y obras públicas en toda Sudamérica. Otro ejemplo de esta interacción económica es la prioridad otorgada por Petrobras a América del Sur para diferentes tipos de actividades, a través de múltiples estrategias: alianzas con empresas locales —como fue el caso de Venezuela y Petróleos de Venezuela (Pdvs)—; negociaciones con los países vecinos —tal como sucedió con Bolivia—; inversiones directas —como en Argentina—; adquisición de empresas locales —como en Uruguay— o sustitución de distribuidoras transnacionales —como en Colombia— (p. 136).

Junto con esta impronta, que puede caracterizársela en clave bilateral con los países de la región, cabe destacar la búsqueda de profundizar la ecuación sudamericana *en bloque* en el siglo XXI. Así, tras la cumbre del 2000, dicha apuesta se concretizó institucionalmente con la creación de la CSN en diciembre de 2004, en el marco de la Tercera Cumbre Presidencial Suramericana, realizada en Cusco. A su vez, algunos hechos posteriores en particular confluyeron para la estilización de este proyecto: el no al ALCA, la nacionalización de los hidrocarburos por Evo Morales y las

críticas a la IIRSA expresadas por Chávez. A partir de entonces, la CSN se reeditó con el nombre de la Unasur en 2008.

En vista de todas las iniciativas sudamericanas de Brasil, pareciera que el Mercosur fue dejado de lado por parte de la diplomacia brasileña. Sin embargo, existieron diversas medidas orientadas a fortalecer la cooperación política con los socios —sobre todo, en clave bilateral con Argentina— más allá de algunas cuestiones puntuales tendientes a corregir las deficiencias propias del bloque. Así, además del apoyo para crear nuevas instituciones y espacios de concertación subregionales, Brasil suscribió con su socio austral el Consenso de Buenos Aires, el Acta de Copacabana, el Programa de Trabajo 2004-2006 —corolario del programa de trabajo “Objetivo 2006” presentado por Brasil— y el Compromiso de Puerto Iguazú. A su vez, en el marco de la crisis mundial de 2008, ambos países suscribieron el SML.

Sin embargo, cuando se trató de coordinar cuestiones macroeconómicas tendientes a la corrección de las asimetrías con Argentina, lo cierto fue que Brasil prefirió mantener su margen de maniobra más allá de la retórica pro-mercosureña. Si bien se había creado en 2003 la Comisión Bilateral de Monitoreo de Comercio, el ejemplo más concreto de la impronta fue lo que sucedió con el MAC, el cual nunca se puso en marcha por decisión propia de la diplomacia brasileña.

En este orden de ideas, y con el objetivo final de administrar una cohesión mínima subregional, Mariano (2015) da cuenta de que Brasil otorgó determinadas concesiones a los socios mercosureños como especie de “contraprestación” frente a su negativa de profundizar el proceso subregional. Este tipo de medidas presentaron diversas formas, las cuales iban desde la tolerancia de un mayor déficit en la balanza comercial con Argentina, enmarcado en la tesis de la “paciencia estratégica”, hasta la aceptación de una mayor responsabilidad financiera, como lo fue la distribución presupuestaria progresiva en el Focem, en donde Brasil cargó con los mayores costos, lo que, para Saraiva (2010), dio prueba de que se estaba convirtiendo en el *paymaster de facto* de la región.

Si Brasil no quiso profundizar el Mercosur cuando contó con los medios para hacerlo, a medida que evidenció limitaciones internas y externas aquella impronta se consolidó, pero desde una perspectiva de debilidad que de autonomía. En este marco, cabe mencionar que, a partir de 2011, Brasil recortó su gasto público orientado a las relaciones internacionales, destacándose el descenso de las plazas del concurso diplomático, la desaceleración del establecimiento de nuevas representaciones diplomáticas y un descenso relativo del presupuesto otorgado a Itamaraty.

En este sentido, tuvo lugar un cambio de preferencias en la agenda externa en Brasil con Dilma, que pasó a privilegiar la resolución de los problemas domésticos,

fundamentalmente los económicos de corto plazo (Motta Veiga y Rios, 2011), por sobre la agenda internacional. Si bien América del Sur región continuó ubicándose entre las zonas de acción más importantes en la política exterior desde la retórica, siendo una de las regiones más visitadas por Rousseff —sobre todo Argentina— (Cornetet, 2014), la diplomacia brasileña privilegió, dentro de la retracción mencionada, a la proyección global, destacándose la participación en los Brics, espacio que, según Flandes y Saraiva (2014), fue el foco renovado de la política exterior brasileña desde entonces.

Coherencia entre el discurso, la praxis y los resultados

Analizadas la retórica y las acciones implementadas hacia la integración regional y el Mercosur por parte de Brasil, cabe examinar la coherencia entre lo discursivo, las políticas implementadas y los hechos consumados.

Desde la puesta en marcha del Mercosur, se produjo un consenso al interior de Itamaraty acerca de qué buscaba Brasil del bloque, lo cual explica la coherencia histórica respecto a las medidas de integración subregional más allá de la retórica pro-integracionista de las diversas administraciones nacionales.

En esencia, Briceño Ruiz y Saraiva (2010) destacan que, desde 1991, los dos enfoques paradigmáticos existentes al interior de la Cancillería —institucionalistas y autonomistas— convergieron en torno a un modelo basado en una unión aduanera incompleta, sin profundización de la integración política y con un bajo perfil institucional, lo cual satisfizo las diferentes visiones, ya que ello actuaría como refuerzo para la inserción internacional de Brasil, sin condicionamientos propios de un mercado común o un espacio con rasgos supranacionales.

Junto con estas percepciones, con el transcurso de los años quedó evidenciado que el lugar dado al Mercosur por Brasil tenía como fin último la convergencia con el proyecto sudamericano bajo su égida, es decir, que se produjese una comunión entre el bloque subregional de pertenencia con otro más grande que le permitiese obtener mejores réditos, sobre todo en la variable política-negociadora.

En este sentido, cabe recordar que en 1990 el Gobierno de George H. W. Bush había lanzado la Iniciativa de las Américas, poniéndose en marcha la apuesta por conformar un bloque continental. Ello tendría como derivación concreta el inicio de las negociaciones del ALCA en diciembre de 1994, la cual se ponía en entredicho con el proyecto sudamericano brasileño que comenzó a ver la luz con el Alcsa. A su vez, de acuerdo con Moniz Bandeira (2003), existía una preocupación gubernamental que se complementaba a la de gran parte del empresariado brasileño frente a los riesgos de

la propuesta norteamericana y las crecientes dificultades del Mercosur, en cuyo marco cabe comprender las aserciones gubernamentales en pos de llevar tranquilidad de que Brasil no cedería ante las presiones estadounidenses y mantendría el bloque subregional a pesar de la coyuntura problemática de finales de los 90. Esta apuesta le permitía seguir construyendo el proyecto sudamericano, el cual había comenzado a desarrollar sus primeros pasos empíricos en el 2000.

Con base en estas consideraciones, puede decirse que, desde la proyección del ALCA hasta su defunción, Brasil “utilizó” al Mercosur como una forma de *soft balancing* hacia el proyecto del hegemón. Como destaca Miranda (2015b), Brasil se había interesado en el bloque subregional hasta 2005 para polarizar frente a Estados Unidos su oposición al proyecto continental, lo cual, una vez rechazado este último, le permitió al gigante priorizar otros ejes y espacios, constituyéndose la apuesta sudamericana en uno de sus espacios predilectos de acción.

Al respecto, dicho proyecto fue el privilegiado por Brasil para proyectarse internacionalmente y representar a la región en un mundo marcado por el ascenso de los emergentes y la multipolaridad económica en el siglo XXI, en detrimento de un Mercosur que, además de tener acuerdos económicos con solo el 10 % del PBI global, también evidenciaba trabas y tensiones internas constantes, siendo el caso argentino-brasileño uno de los más relevantes.

En este sentido, si bien es a través del regionalismo sudamericano que Brasil se proyecta mundialmente (Bizzozero, 2014), dentro del mismo, el país ha tomado cierta distancia del “neoproteccionista” Mercosur, para optar por un nuevo “regionalismo”, más flexible y pragmático, expresado en la Unasur (Bernal-Meza, 2014), que también cuenta con una baja institucionalización en comparación con el bloque mercosureño. Al respecto, la Saraiva (2010) resalta el carácter intergubernamental de la Unasur y su muy limitado marco institucional, que le asegura a Brasil un buen nivel de autonomía de los demás miembros y en sus relaciones con países extrarregionales. A su vez, “a diferencia del Mercosur, la Unasur no tiene como objetivo la integración económica ni propone una política exterior común. Intenta superar diferencias, sin desconocerlas, manteniendo un espacio de interlocución; considerando la perspectiva brasileña, se trata de incrementar las capacidades propositivas propias” (Vigevani y Ramanzini Jr., 2015, p. 207).

En líneas generales, puede decirse que Lula profundizó la agenda sudamericana de Cardoso, elevando aún más el status de América del Sur en las prioridades de política exterior (Spektor, 2011). Ello lo hizo con dos objetivos simultáneos: el explícito, que la región tuviese un lugar destacado en el mundo, y el implícito, según el cual

Brasil buscaba cargar con el mote de líder y representante de Sudamérica en aquella apuesta.

El corolario del proyecto sudamericano fue, como expone Miranda (2009), que Brasil pasó a asignarle un papel *secundario* al Mercosur, a la vez que la ponderación hacia Argentina fue modificada aunque no dejara de ser una prioridad en la política exterior brasileña. Pero quedó expuesto que la concatenación de los proyectos cooperativos brasileños, tanto en la región como en el mundo, “fue cerrando el circuito de ‘autoridad’ brasileña sobre el espacio sudamericano, es decir, una nueva forma de poder que ponía a la Argentina en otro lugar de la agenda de América Latina, muy distinto al que tuviera previo al *default*” (p. 178).

De esta forma, si bien el Mercosur siempre fue colocado en la cima de las prioridades internacionales en la política exterior brasileña, siempre se lo calificó como un “instrumento” muy importante (Vigevani et al., 2008). Es decir, como una herramienta más de su política exterior, como un medio para un proceso más amplio, enfocado este en la construcción de un proyecto sudamericano que sustentara la búsqueda del país de erigirse como un jugador global con una participación relevante en la economía y la política mundiales, cuestiones que, como se verá en el capítulo siguiente, conforman parte de la identidad internacional de Brasil. En un discurso, Lampreia (1995a) aseguraba: “El Mercosur es un proceso esencialmente abierto al exterior. En el caso de Brasil, (...) el proceso de integración no es concebido como un fin en sí mismo, sino un instrumento para una participación más amplia en el mercado global” (p. 136).

Una de las pruebas más fehacientes del utilitarismo del Mercosur que hizo Brasil para aquellos fines fueron las negociaciones comerciales extrarregionales. En este sentido, como destacan Saraiva y Tedesco (2001), el bloque favoreció la estrategia brasileña de mayores contactos con mercados desarrollados. Esta maniobra se encauzó con la firma de acuerdos con Estados Unidos y la UE en los 90, a pesar del escepticismo inicial de Itamaraty respecto a eventuales ventajas de la integración con el hegemon²³, y continuó luego de reiniciadas las negociaciones en 2010 con el bloque europeo, a partir de lo cual Brasil siguió apostando fuerte por una firma birregional. Sin embargo, como se verá en el capítulo siguiente, las reticencias argentinas a firmar un acuerdo con la UE hicieron que sectores internos de Brasil presentaran importantes resquemores y dudas sobre el Mercosur y la restricción que generaba el mismo a la inserción internacional brasileña.

²³ Desde el anuncio de la Iniciativa para las Américas en 1990, la Cancillería brasileña la describió con “falta de contenido real” y prefirió “esperar una definición de la misma” antes de negociar (Bresser-Pereira, 1992, p. 15; citado en Briceño Ruiz, 2002).

De esta manera, puede decirse que, desde los inicios del Mercosur, tuvo lugar un continuismo en la política exterior brasileña, lo cual da cuenta de su institucionalización y del rol de Itamaraty en la misma a pesar de los cambios de contexto, de Gobiernos y de signos políticos en el Palacio de Planalto. Dicho continuismo fue marcado por un interés político que apostaba por un modelo de bloque que no generara mayores costos ni constriñera sus márgenes de maniobra, lo que significó la apuesta por la consolidación de un modelo intergubernamental. A su vez, Míguez (2017) destaca que el Mercosur, tanto en su versión de los 90 como en la posterior a la crisis de los modelos neoliberales, no fue contradictorio con las necesidades del capital.

A pesar de la abundancia de los discursos pro-Mercosur, lo cierto fue que el bloque paulatinamente perdió relevancia para Brasil, ya sea por acción o por omisión. Como destacan Vigevani y Ramanzini Jr. (2010), el Mercosur nunca dejó de ser considerado, pero fueron pocas las políticas que buscaron fortalecer al bloque como base de la inserción internacional brasileña en conjunto con sus socios subregionales (pp. 51-52). La raíz de esta concepción se encuentra anclada en el universalismo y la autonomía enraizados en la sociedad y el Estado brasileño (Vigevani et al., 2008), cuestión que fue profundizada en los dos capítulos siguientes.

2. La política exterior de Argentina

Como punto de partida, cabe mencionar que la llegada de la democracia en 1983 significó para Argentina y su política exterior un cambio trascendente, en la medida en que gozó desde entonces de una estabilidad institucional y de cierta continuidad que no contaba desde 1930 (Simonoff, 2007). En este marco, la política exterior argentina privilegió a partir de entonces la relación del país con América Latina, a pesar de las diferencias de propósitos y de estilos que tuvieron los distintos gobiernos democráticos (Miranda, 2004).

Visión del mundo y de la región

Respecto al lugar otorgado a la integración regional, el Mercosur y Brasil, las políticas exteriores de Argentina desde los 90 en adelante han tenido dos grandes direcciones. La primera orientación tuvo lugar durante los 90, cuando se consideró importante al bloque y al socio desde la óptica económica, subyugando la cuestión política-estratégica dado el alineamiento practicado con el hegemón.

A partir de entonces, el lugar político otorgado al Mercosur y Brasil ascendió hasta considerárselos centrales para la reinserción internacional argentina tras el *default*, existiendo una concordancia respecto al lugar estratégico desde el punto de vista económico y político, aunque en los últimos años esta última cuestión fue devaluándose como consecuencia de las políticas propias, de las consideraciones brasileñas hacia el bloque y del estancamiento de este último. No obstante esta bifurcación, lo cierto fue que el Mercosur y la integración regional ocuparon un lugar central en la política exterior argentina desde 2002, más allá de los propios matices de cada Gobierno, en virtud de lo cual las retóricas se mostraron ampliamente convergentes hacia la profundización del proceso subregional.

Durante los Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), en el marco del alineamiento establecido con Estados Unidos y la profundización de un modo de acumulación “rentístico-financiero” (Rapoport, 2017), se compaginaron en la política exterior argentina el realismo periférico escudeano, el *regionalismo abierto* cepalino, el neoliberalismo económico, la impronta del Consenso de Washington y una lectura dependentista y acrítica del nuevo orden mundial en ciernes. A su vez, estos lineamientos de política exterior contaban con un importante consenso en los partidos políticos tradicionales argentinos, tal como expuso Míguez (2010).

Ahora bien, no obstante este alineamiento con el hegemón, también hubo interés por privilegiar la vinculación con determinados países, teniendo como fundamento un interés nacional vinculado a las “necesidades económicas” (Míguez, 2010). En este sentido, la “occidentalización” que se produjo en la política exterior llegó hasta el punto de considerar a América Latina únicamente como un espacio funcional a la globalización a través del regionalismo, por ello la creación del Mercosur destinado a favorecer a actores transnacionales (Miranda, 2012).

En este orden de ideas, dentro de la “nueva política exterior” menemista, que sustituía la “geopolítica” por la “integración” en la dimensión subregional (De la Balze, 1997, p. 83), el nuevo Gobierno ratificó el proceso de integración que había iniciado Alfonsín pero desde una óptica diametralmente opuesta. Si bien se le otorgó una importancia relevante a la integración con los vecinos y al vínculo con Brasil, ello fue realizado en clave económica neoliberal, diferente a la matriz desarrollista del mandatario anterior. En esencia, Miranda (1997) destaca que se apostó por un bajo perfil político en el Mercosur para beneficiar la inserción económica de la Argentina en el mundo a través del mismo.

En este marco, uno de los objetivos del Gobierno era hacer que el Mercosur se complementara con el proyecto hemisférico estadounidense, con el fin de insertarse en la globalización económica y financiera en la pos Guerra Fría en consonancia con

los designios occidentales. En su discurso frente al Congreso, Menem (1991) aseveró que el Mercosur “será una ampliación de nuestros mercados internacionales, implicará mayores posibilidades de inversión y sellará una nueva perspectiva para encarar nuestro desarrollo continental”, para el cual el bloque subregional constituía “el paso previo y necesario” (Menem, 1990). De esta manera, para Argentina el bloque subregional pasó a ser considerado como “un instrumento coyuntural, táctico, de expansión comercial” (Bernal-Meza, 1999, p. 45), es decir, como un medio para la expansión económica y la inserción internacional en clave sistémica, acorde con el nuevo orden mundial en construcción.

Cabe mencionar que el Mercosur también contó con el visto bueno de Estados Unidos, que vio positiva la creación del bloque porque lo imaginó como uno de los pilares de su proyecto del ALCA (Miranda, 2016). De esta manera, puede decirse que el bloque mercosureño “se convirtió en una cuestión externa clave para la Argentina internacional, invariablemente relacionada con la política doméstica del país” (Miranda, 2001b, p. 103).

Tras la década menemista, el breve Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) se inició en un contexto marcado por la devaluación del real brasileño y las externalidades negativas generadas en una economía argentina en recesión. En consecuencia, el vínculo con Brasil estaba desgastado y el Mercosur lo sufría, sumado al hecho de que el bloque había dejado largamente atrás la bonanza económica de sus primeros años y que el alineamiento con Estados Unidos no había generado los réditos esperados, sobre todo en materia comercial.

Por estos motivos, y buscando recomponer los vínculos con los vecinos, el nuevo Gobierno subrayó la importancia estratégica del Mercosur, que constituía “la única política de Estado argentina” (Simonoff, 2008), considerando, a su vez, el hecho de que Brasil se había transformado en el principal socio comercial argentino. A su vez, Russell y Tokatlian (2002a) destacan la percepción predominante existente en aquel entonces respecto a que los vínculos con Brasil resultaban igualmente esenciales en lo económico y lo político, a partir de lo cual este acercamiento se percibía como funcional para una reinserción asertiva y diversificada por parte del Gobierno argentino

De esta forma, el Mercosur fue considerado “vitalmente imprescindible como opción estratégica”, con el fin de fortalecerlo y relanzarlo en medio de la crisis, para lo cual una de las herramientas era la captura de “nuevos mercados” (de la Rúa, 2000), orientándose preferentemente a “las negociaciones del ALCA” (de la Rúa, 2001). Estas afirmaciones daban cuenta de que la gestión delarruista percibía

estratégicamente de la misma manera al Mercosur que la administración menemista respecto a su eventual complementación con el proyecto continental estadounidense.

Como consecuencia de este último objetivo, en el que coincidían tanto el presidente como el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini²⁴, tuvieron lugar importantes tensiones con Brasil en torno al futuro del Mercosur, debido a las declaraciones de los nuevos ministros de Economía que fueron asumiendo conforme avanzaba la crisis en Argentina. El punto más álgido se produjo a partir de las acepciones de Domingo Cavallo, quien no descartaba negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos —lo cual hubiese significado romper con el Mercosur²⁵—, así como también abogaba por la adopción de una zona de libre comercio en detrimento de la unión aduanera vigente²⁶. Ello generó importantes tensiones interburocráticas con el canciller, las cuales, finalmente, fueron corregidas en favor de la posición de este último²⁷.

Tras el estallido de 2001 y la sucesión de tres mandatarios, Eduardo Duhalde (2002-2003) fue designado como presidente interino para finalizar el mandato aliancista. Dentro de una política exterior orientada a la reinserción internacional tras el aislamiento generado por el *default*, así como también a la obtención del apoyo político necesario para negociar con los organismos multilaterales de crédito, el Mercosur fue considerado como “prioritario” dentro de las relaciones “poligámicas” planteadas por el canciller Carlos Ruckauf (Cancillería, 09/01/2002), buscando consolidar la “alianza estratégica” que significaba el bloque (Duhalde, 2002), para lo cual la relación con Brasil también resultaba relevante.

La llegada a la Casa Rosada de Néstor Kirchner (2003-2007) significó un fuerte cuestionamiento a los modelos de inserción internacional y de política económica implementados por Argentina durante los años neoliberales y de valorización financiera. En esencia, se concibió un modelo que ha sido denominado como “neodesarrollista”, que se caracterizó por plantear una política exterior en clave

²⁴ El Gobierno tenía “la convicción de que el Mercosur es nuestra principal llave para abrimos al ALCA” (Rodríguez Giavarini, 12/03/2001).

²⁵ Tras la propuesta estadounidense de negociación bilateral, mientras que el canciller se negó a aceptarla, considerando que se uniría solo a través del bloque, Cavallo aseguró: “no deberíamos descartar una negociación bilateral” (*La Nación*, 08/05/2001).

²⁶ A pesar de que Cavallo había sido quien había firmado el POP en 1994, declaró que percibía que, en la realidad, el AEC “está perforado y siempre lo estará por la cambiante coyuntura internacional” (*La Nación*, 19/04/2001). En esencia, Cavallo consideró indispensable la modificación arancelaria para mejorar el crecimiento del país a través de una suba en los derechos de importación de bienes de consumo y una baja en BK, en una posición que, técnicamente, traducía lo que sucedía en la práctica (Miranda, 2001b).

²⁷ La disputa fue solucionada con la reactivación de la diplomacia presidencial entre de la Rúa y Cardoso, a partir de la cual Cavallo encolumnó su discurso detrás de la postura de Cancillería de profundizar el bloque (Miranda, 2001b). La posición final de Argentina fue aceptar que el Mercosur siguiera negociando como bloque con terceros mercados, de manera de obtener el respaldo de Brasil en sus entendimientos con Estados Unidos y el FMI (Moniz Bandeira, 2004).

doméstica²⁸ o “etnocéntrica” (Miranda, 2015c), con un marcado acento latinoamericanista y, también, de acuerdo con gran parte de la academia, con una tendencia u orientación hacia el autonomismo (Simonoff, 2009; Bologna, 2010; Busso, 2016; Morasso, 2016; Busso et al., 2017; Miranda, 2018).

Dentro de esta concepción, fuertemente condicionado por el pasado reciente y el aislamiento generado por el *default*, el kirchnerismo sostuvo que la inserción internacional del país debía anclarse en el fortalecimiento de los vínculos con la región, para lo cual una relación estrecha con Brasil y un Mercosur renovado desempeñaban un rol nodal. Así, Kirchner (2004) concebía al bloque como “parte de un verdadero *proyecto político regional*”, apostando por su ampliación y su profundización “hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar a la integración económica”, todo lo cual ayudaría “a una mejor presencia en el marco internacional actual, fortaleciendo nuestras posturas” (el énfasis es propio).

Por su parte, el primer canciller de Kirchner, Rafael Bielsa (2004), argumentó, en una conferencia brindada en el Council of the Americas: “concebimos a la integración regional como un camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país”. También coincidió con el presidente al afirmar que el Mercosur “es, ante todo, un proyecto político, un espacio de ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo”.

De esta manera, el acento oficial puesto al bloque tenía tres aristas: la económica-comercial, la extrarregional y la político-estratégica. Respecto al aspecto económico, cabe considerar las urgencias argentinas, los problemas comerciales y el incremento de las asimetrías con Brasil. Para ello, Kirchner consideraba vital “volver a las fuentes”²⁹, sobre todo con la idea de “lograr avances para institucionalizar mecanismos que impidan que, frente a desequilibrios comerciales transitorios, se dañe a un sector productivo” (2006).

También el objetivo apuntaba a fortalecer la posición común para negociar *en bloque*. En este sentido, Simonoff (2007) destaca que el Mercosur aparecía como un eje que articulaba las negociaciones con otras áreas comerciales, tales como el ALCA, la UE o la OMC. Así lo manifestó Kirchner (2007), respecto a que el bloque también

²⁸ Kirchner (2003a) argumentó: “pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio”. Sobre esta concepción, calificó a la política exterior como “indisolublemente ligada al país que somos, (...) al proyecto de país que queremos construir” (2005a). Así, el objetivo del presidente consistió en brindar herramientas para solucionar las urgencias, sortear la vulnerabilidad y el aislamiento internacionales post-*default* y renegociar la deuda externa.

²⁹ “Hay que rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles del archivo y ponerlo en plena vigencia” (Kirchner, 2004).

representaba “nuestra carta de presentación y nuestro principal instrumento para la inserción en los más diversos ámbitos vinculados a la comunidad internacional”.

De todas maneras, el énfasis principal estuvo puesto en el aspecto político y jurídico de la integración. Ello iba de la mano con la coincidencia que Kirchner tenía con Lula, no solo políticamente como Gobierno y desde una amistad personal, sino también en cuanto a los designios comunes del bloque. Ello no constituía un detalle menor, considerándose que era la primera vez que se producía una correspondencia tan marcada entre los mandatarios de ambos países respecto del rumbo que debía dársele al Mercosur. En este marco, Kirchner (2006) demostró su intención de darle la “solidez jurídica” institucional a “la voluntad política compartida” con Brasil. De esta forma, puede decirse que la idea del presidente argentino “era pasar del clima de amistad bilateral a la cultura de integración regional” (Miranda, 2012, p. 96).

En esencia, Kirchner supuso que el Mercosur iba a ser “artífice de un poder sudamericano”, basado en tres presunciones que se mostraban en consonancia con aquellos tres objetivos: primero, que el bloque se convertiría en una estructura de integración productiva basada en el desarrollo industrial; segundo, que lograría solidez jurídica para ser estimado y considerado en el mundo como un actor serio y consistente; y tercero, porque sospechó que el bloque iba camino a transformarse en un espacio de generación y distribución de poder compartido para ejercer el rol de interlocutor válido de América Latina, emulando a la UE (Miranda, 2018, pp. 128-129).

Sin embargo, fue cierto también que se produjeron roces bilaterales en diversas ocasiones respecto al incremento de las asimetrías y de los beneficios en favor de Brasil. Al respecto, Kirchner (2005b) afirmaba que “nuestra integración no debe significar una especialización donde algún país crezca en materia industrial y otros en el papel de proveedores de bienes agrícola-ganaderos”. Esta idea fue reivindicada en diversas ocasiones por parte de distintos funcionarios nacionales, tanto por el ministro de Economía³⁰ como también por el canciller³¹. También contaba con el apoyo de la burguesía industrial argentina³². Empero, lo cierto fue que el Gobierno nacional

³⁰ Según el ministro Lavagna, “el problema del Mercosur no son las instituciones, sino la falta de instrumentos económicos que aseguren que la integración sea intraindustria y que unifique las cadenas de valor” (BID-Intal, 2005, p. 44).

³¹ Así, por ejemplo, pocos días antes de que tuviera lugar la Cumbre de presidentes del Mercosur en Ouro Preto, en diciembre de 2004, Bielsa resumía el ánimo de la diplomacia argentina con Brasil: “Hay que negociar a cara de perro y con los dientes apretados” (*Ámbito*, 14/12/2004). Ya en la Cumbre, Kirchner (2004) argumentó que “los beneficios no pueden tener una sola dirección. El Mercosur tiene que constituirse también en un bloque de asistencia recíproca para el desarrollo equilibrado y el mejor desempeño de nuestros sectores productivos, sin ignorar las asimetrías existentes ni perjudicar a los sectores internos de nuestros países”. La raíz de este descontento radicaba no solo en el incremento de las asimetrías bilaterales, sino también en la negativa de Brasil a intentar resolverlas tres meses antes.

³² El entonces presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Héctor Méndez, ratificó la “sintonía” del empresariado argentino con el Gobierno de Kirchner en su disputa con Brasil, a la vez que aseguró que “hay que fortalecer el Mercosur pero no a costa de uno de sus socios”. De todas formas, también dio

continuó considerando como prioritario al Mercosur y a la relación con Brasil más allá de los problemas acaecidos.

En este sentido, Cristina Fernández (2007-2015) mantuvo la concepción estratégica hacia el Mercosur. En líneas generales, la presidenta apostó a “seguir luchando por su profundización”, destacando como principales metas a resolver las cuestiones del código aduanero y la integración productiva (Fernández, 2007b). Además, el estallido de la crisis mundial en 2008 no hizo otra cosa que reforzar el convencimiento y la necesidad de fortalecimiento de la integración con los vecinos. Al respecto, Fernández (2011) aseguró: “sabemos que (...) en la integración regional está una de las mejores defensas que podemos tener contra un mundo difícil y plagado de desafíos que debemos enfrentar”.

La presidenta también coincidió con su antecesor en cuanto al objetivo de incorporar nuevos miembros al Mercosur, “al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América Latina” (Fernández, 2007a). Si bien esta cuestión no era apoyada por la burguesía industrial argentina³³, ello no impidió la incorporación efectiva de aquel país como miembro pleno en 2012.

Por su parte, Brasil también siguió ocupando un lugar estratégico en la política exterior y la economía argentina. Esta priorización del vínculo fue manifestada por el segundo canciller de Fernández, Héctor Timerman³⁴. Uno de los aspectos a los que más énfasis se le asignó al vínculo por parte del Gobierno argentino en un primer momento fue el de la integración productiva³⁵, un objetivo que también se planteó institucionalmente dentro del Mercosur.

Como síntesis de lo tratado hasta aquí, puede decirse que, más allá de los matices propios de cada Gobierno, en líneas generales el Mercosur siempre ocupó un lugar destacado en la política exterior argentina. Ya sea desde el aspecto netamente comercial o también como herramienta de construcción política-estratégica, Argentina consideró al bloque como un espacio de relevancia en la política exterior, necesario para favorecer mejores relaciones con el mundo y para sustentar su inserción

cuenta de un déficit institucional importante, en la medida en que asintió que “hace mucho tiempo que no existe diálogo entre los empresarios de ambos países” (*Notife*, 07/05/2005).

³³ Por medio de un comunicado, la UIA solicitó al Gobierno “rever” la decisión de incorporar a Venezuela como miembro pleno del bloque, basándose en “las reiteradas acciones que han implicado la estatización de empresas de capitales de origen Mercosur en la República Bolivariana de Venezuela” (*Perfil*, 27/05/2009).

³⁴ Timerman aseveró que la relación “es prioritaria y vamos seguir profundizándola porque con Brasil estamos construyendo una unión basada en una fuerte coincidencia de intereses, en posiciones comunes en los foros internacionales y la integración económica del Mercosur” (*Ámbito*, 20/06/2010).

³⁵ Así, la presidenta argumentó: “No es solamente el afecto el que une a estas gestiones, es una común visión acerca de la necesidad de esta vinculación estratégica productiva” (Fernández, 2008a). Cuestión sobre la que profundizó al aseverar la “necesidad de una alianza productiva (...) y aprovechar una oportunidad única que se nos presenta, como alianza bilateral y como Mercosur” (UIA, 05/08/2008).

internacional, ya sea en momentos de debilidad como también buscando construir fortalezas conjuntas.

Acciones e interacciones

Desde los orígenes del Mercosur, el Estado argentino ha impulsado, a través de su política exterior, diversas acciones tendientes a la profundización del proceso. Así, mientras que en los 90 Argentina privilegió el aspecto económico-comercial de la integración, a partir de 2003 impulsó diversas medidas tendientes a fortalecer los aspectos político, institucional y social de la misma. De todas formas, cabe resaltar que el hecho de haber privilegiado en algún momento determinado un aspecto en particular de la integración no significó la exclusión de los otros en las consideraciones gubernamentales.

Durante los 90, las acciones estuvieron orientadas a fortalecer el proceso regional en clave económica. En este sentido, más allá de que se habían impuesto diversas medidas anti-*dumping* a las importaciones desde Brasil durante el primer Gobierno menemista, lo cierto fue que las acciones argentinas estuvieron orientadas en los términos pactados en Las Leñas, tendientes a la armonización de las políticas subregionales para el cumplimiento de los plazos y metas previstas en el Programa de Liberalización Comercial y la entrada en vigencia de la unión aduanera mercosureña.

Argentina también coqueteó con el ingreso unilateral al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, en inglés) y, a partir de 1994, con la convergencia del Mercosur con el ALCA. En este sentido, se aplicó una política de *double standing* hasta mediados de los 90, que pendulaba entre impulsar el bloque sudamericano de manera exclusiva y hacerlo junto con el proyecto estadounidense (Bernal-Meza, 1999). Sin embargo, a medida que el primero de los esfuerzos fue diluyéndose, lo cierto fue que el Gobierno argentino decidió comprometerse con el proceso mercosureño. Miranda (2001b) destaca que el Ejecutivo en general, y la Cancillería en particular, desarrollaron acciones diplomáticas orientadas a fortalecer la relación económica con Brasil, muy a pesar de las importantes diferencias arancelarias que había entre ambos países. Dentro de estas medidas, pueden mencionarse los intentos por coordinar una política automotriz común, así como también los gestos diplomáticos hacia Brasil debido a las discrepancias surgidas en torno al sector azucarero.

Pero también Argentina, además de la impronta económica, apostaba por consolidar la arista política, dentro de esta reconsideración hacia el Mercosur en general y Brasil en particular. En este marco, en 1997 se suscribió en Belo Horizonte

la “alianza estratégica” con aquel país, con el objetivo de dar cuenta de los intentos del Gobierno argentino por reimpulsar el vínculo más allá de los problemas evidenciados. También se tendió a consolidar la impronta democrática del proceso mercosureño, suscribiéndose en Ushuaia el Protocolo sobre el Compromiso Democrático en 1998.

Hacia fines de los 90, la “euforia” por el alineamiento con Washington fue disminuyendo debido a los magros resultados, en virtud de lo cual Argentina también intentó diversificar las relaciones externas. Prueba de esta cuestión fueron los viajes presidenciales a países del sudeste asiático, destacándose China y algunos de los denominados “tigres asiáticos”. Esta impronta sería continuada por de la Rúa, destacándose las visitas recíprocas entre los presidentes argentino y chino en los años 2000 y 2001.

Tras haber asumido la PPT del bloque en enero de 2000, y considerando los problemas que había evidenciado el Mercosur hacia fines de siglo, Argentina orientó la agenda mercosureña a impulsar el “relanzamiento” del bloque. En este marco cabe considerar el mencionado “Programa de Relanzamiento del Mercosur”, a partir del cual los EP se comprometían a no adoptar medidas restrictivas al comercio recíproco, con el objetivo de fortalecer la unión aduanera tanto internamente como en la negociación con terceros países y bloques. También se destacó el intento por armonizar las políticas.

En este marco, se desarrolló en Buenos Aires en abril de aquel año la reunión de ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía de Argentina y Brasil. Las coincidencias y compromisos alcanzados fueron plasmados en la “Declaración Ministerial de Buenos Aires”, en donde se buscó darle un nuevo impulso político a la relación bilateral. Por su parte, los ministros de Economía de ambos países acordaron en Florianópolis, en diciembre de ese año, metas macroeconómicas y fiscales conjuntas, relacionadas con la inflación, el déficit fiscal y la relación deuda pública/PBI. Finalmente, cabe mencionar los acuerdos suscritos en materia de educación.

Otro de los objetivos del Gobierno argentino en aquel entonces fue la ampliación del Mercosur, para lo cual el apuntado fue Chile, con el fin de “evitar la presencia gravitatoria de Brasil” (Simonoff, 2017). Sin embargo, el país trasandino siguió privilegiando su no incorporación plena al bloque. Si bien había firmado un tratado de libre comercio con el Mercosur en 1996 (ACE n.º 35), a partir de lo cual pasó a ser miembro asociado del mismo, lo cierto fue que Chile privilegió este tipo de incorporación para evitar establecer un AEC, lo cual fue visto como un éxito de la política exterior chilena (Bernal-Meza, 2003).

Donde sí se produjeron avances en aquellos años fue en la coordinación política para reforzar las estructuras de gobierno y solución de controversias en el Mercosur.

Así, con el objetivo de aceitar el mecanismo y facilitar la resolución de las demandas de los privados, se firmó en Olivos en 2002 el Protocolo tendiente a la solución de controversias surgidas en el ámbito mercosureño.

A partir de 2003, fue claro el impulso del Mercosur por parte de Argentina junto con Brasil, lo cual derivó en la proliferación de diversas instituciones y reuniones mercosureñas, mencionadas en el primer capítulo. Ya sea con su socio o desde el ámbito subregional, Argentina impulsó medidas tendientes a profundizar el bloque, vinculadas a su idea de dotarlo de “solidez jurídica”, a consolidar la unión aduanera y promover la integración productiva, así como también otras cuestiones vinculadas con el fortalecimiento institucional y la dimensión social de la integración.

Por otro lado, debido a la recomposición de su economía, el superávit comercial de Argentina con Brasil se revirtió hacia un déficit creciente, como se advirtió en el capítulo anterior. Las acciones estuvieron orientadas a implementar medidas que intentaran disminuir las disparidades crecientes, no obstante lo cual Argentina continuó implementando restricciones al comercio externo en reiteradas oportunidades, convirtiéndose las medidas restrictivas en una constante desde 2003.

En este marco, cabe destacar la misión presidida por el ministro Lavagna, quien viajó en septiembre de 2004 a Brasilia, donde presentó tres proyectos de instrumentos para el avance del Mercosur y la resolución de los desequilibrios con Brasil. Los mismos estaban relacionados con una cláusula de adaptación competitiva, un mecanismo de salvaguardas frente a situaciones macroeconómicas disruptivas y un proyecto de código de buenas prácticas para las actividades de empresas transnacionales en la región. El corolario de la primera de estas medidas fue la creación en 2006 del MAC, el cual, como se mencionó, no entró en vigencia debido a la negativa de Brasil. A su vez, si bien se produjeron algunos avances bilaterales, como lo fueron la suscripción del SML³⁶ y el *swap* de divisas entre los Bancos Centrales en 2009, la profundización de las restricciones comerciales³⁷ a partir de 2011 debilitó el vínculo político y económico, a la vez que Argentina perdía relevancia en el mercado brasileño en contraposición a lo que sucedía con China en aquel país.

Por otra parte, en Argentina se realizaron en aquellos años diversas reuniones, cumbres y conferencias, las cuales confluyeron en la suscripción de acuerdos varios sobre el Mercosur, tendientes a consolidar diversas aristas. Así, en abril de 2004 se

³⁶ Fernández se reunió en Brasilia con Lula en septiembre de 2008, donde suscribieron el SML, el cual fue calificado por la mandataria argentina como un hecho que trascendía los aspectos económico y financiero y era “profundamente político y cultural” (Fernández, 2008b).

³⁷ Entre las medidas argentinas que perjudicaron a las empresas brasileñas con inversiones locales, se destacan las DJAI, las disposiciones del BCRA sobre el sector bancario —que generó problemas en el Banco Central de Brasil—, la política ganadera de abastecimiento del mercado interno —que ocasionó cortocircuitos en empresas como JBS— y la nueva política hidrocarbúrica —que afectó proyectos de empresas como Petrobras, Odebrecht y Vale— (Actis, 2012).

realizó en Buenos Aires una Conferencia Regional de Empleo, en donde los ministros de Trabajo solicitaron al GMC la elaboración de una Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo. En junio de 2008, en la XXXV Reunión del CMC en San Miguel de Tucumán, se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur. Finalmente, puede mencionarse la Cumbre del Mercosur en San Juan, en 2010, con la apuesta por una mayor coordinación económica en el bloque. Junto con estas reuniones, Miranda (2016) destaca que Argentina también impulsó valores de la democracia y de los derechos humanos en la mesa del bloque.

Otras acciones hacia la integración regional estuvieron vinculadas, nuevamente, con el interés argentino de incorporación de nuevos miembros al Mercosur. En este marco, la apuesta se dirigió hacia Venezuela, en un contexto en donde se buscaba revitalizar al bloque subregional partiendo del rol que tenía el liderazgo del presidente Chávez y el excelente vínculo interpersonal.

Finalmente, a medida que tenía lugar la construcción del proyecto sudamericano, Argentina primero mostró cierta resistencia, manifestada en la ausencia de Kirchner en la primera reunión de la CSN. Sin embargo, cuando se creó la Unasur, el país acompañó el proyecto, aceptando también la creación de instancias tales como el Consejo de Defensa Suramericano.

Coherencia entre el discurso, la praxis y los resultados

Como síntesis de todo lo observado hasta aquí, puede decirse que, en líneas generales, el Mercosur siempre ocupó un lugar destacado en la política exterior argentina. Ya sea desde el aspecto económico-comercial o también como herramienta de construcción política y de sustento de la (re)inserción internacional, Argentina invariablemente consideró al bloque como un espacio de relevancia de su diplomacia. Si bien se percibieron diferentes matices entre los Gobiernos, en virtud de las disímiles orientaciones de política exterior y de los diferentes contextos interno y externo, lo cierto fue que desde el discurso y la acción siempre se apostó por el avance del bloque.

Durante los Gobiernos menemistas, inicialmente primó una lectura de integración regional que privilegiaba la vertiente económica, dado el lugar nodal de Brasil como socio principal de la economía argentina, la adscripción ideológica a los Estados Unidos y la consideración central de este país desde una perspectiva político-estratégica. Este alineamiento con el hegemón tuvo diversas consecuencias sobre el Mercosur y el vínculo con Brasil.

En primer lugar, derivó en que el vínculo con Brasil fuera concebido en un plano inferior en relación con el de Estados Unidos. Si bien se lo consideraba elemental desde el aspecto económico, desde la arista política-estratégica el socio mercosureño era considerado como inconveniente, debido a su proyecto más autónomo y su estrategia de *balancing* (Russell y Tokatlian, 2002a) hacia el hegemon. De esta forma, en la política exterior menemista se ubicó a Estados Unidos como el “vértice núcleo” y a Brasil como “vértice auxiliar” (Busso et al., 2017), dentro de una relación triangular “diferenciada y asimétrica” (Russell y Tokatlian, 2002a). En otras palabras, si bien Brasil tenía un lugar destacado, “nunca se trató de relaciones equivalentes por más que el discurso oficial así las presentara” (Moniz Bandeira, 1992, p. 168; citado en Russell y Tokatlian, 2011).

Junto con esta postura hacia Brasil, que dificultaba acercar posiciones con este país, cabe considerar la mencionada política de *double standing* hacia el Mercosur en los 90 y el coqueteo con el proyecto continental estadounidense por parte de Argentina. Ello tuvo como corolario, entre otras cuestiones, la confirmación de las acciones brasileñas por alejarse del proyecto político mercosureño concebido por su socio austral y la paulatina construcción del proyecto sudamericano.

Más adelante, esta dicotomía de Argentina hacia Brasil y el Mercosur comenzó a modificarse en el marco de un viraje pragmático que se produjo en la política exterior argentina desde mediados de los 90, que derivó en que esta última se centrara, entre otros espacios, en el Cono sur. Ello fue así, sostiene Miranda (2001b), debido a tres factores: el desencanto con los países centrales por las escasas respuestas externas obtenidas a partir del alineamiento, la dilución de los intentos de Argentina de ingresar al Nafta y los importantes avances que estaba teniendo el Mercosur en la dimensión comercial. En otras palabras, la reconsideración hacia el bloque sudamericano por parte del menemismo no provino de una decisión basada en una voluntad y motivos propios, sino que fue una consecuencia a raíz del alineamiento argentino con Estados Unidos, es decir, fue una externalidad negativa del mismo más allá de algunas concesiones puntuales que hizo el hegemon³⁸.

Sin embargo, destaca Miranda (2016) que, cuando Menem en su segunda gestión revalorizó al Mercosur como alternativa, Brasil en su agenda internacional lo había puesto en un plano secundario, debido a la desconfianza de Brasilia de la alianza Buenos Aires-Washington porque, entre otras cuestiones, “le restaba liderazgo regional y entendía que Argentina podía convertirse en sede del ALCA” (p. 91). Si a

³⁸ Algunos ejemplos de los supuestos logros del alineamiento considerados por Argentina, a través de los cuales el país supuestamente logró poder, fueron su ingreso en regímenes internacionales vinculados a los armamentos y la tecnología militar, la designación unilateral por Estados Unidos como aliado extra-OTAN y su inclusión para integrar el G20 financiero (Miranda, 2012).

ello se suma la existencia de diferencias en torno al establecimiento del AEC y el ciclo económico recesivo de Argentina y Brasil a finales de los 90, todo ello puso al Mercosur en una suerte de “período de hibernación” (p. 92).

De esta forma, puede decirse que lo logrado respecto al Mercosur como proyecto fue ambiguo durante el menemismo. Por un lado, la constitución del bloque fue un elemento clave para la inserción económica internacional, que se complementó con las reformas internas para la generación extraordinaria de réditos comerciales y financieros durante los primeros años, cuestión no menor en la consideración gubernamental. No obstante, y si bien la idea integracionista siempre estuvo presente en el discurso oficial —más allá de la excepción de Cavallo—, el proyecto pergeñado, relacionado con la conformación de un mercado común y su conjunción con el designio hemisférico estadounidense, no fue alcanzado y las expectativas fueron postpuestas para la década siguiente.

De todas maneras, más allá de estas indefiniciones y de las tensiones bilaterales con Brasil, también fue cierto que siempre primó en el Gobierno argentino, tanto en Menem como en Di Tella, la intención de promover el desarrollo del Mercosur, lo cual se sobrepuso a las contradicciones interburocráticas circunstanciales. Prueba de ello fue el despliegue de la diplomacia presidencial para resolver los problemas coyunturales, sobre todo cuando arreció la crisis en la segunda mitad de los 90, convirtiéndose el sector azucarero en uno de los ejemplos que mejor expuso la decisión gubernamental de apoyar al bloque a pesar de las contingencias y el *lobby* de algunos actores internos.

Ahora bien, prosiguiendo temporalmente, el análisis de la relación entre el discurso y los hechos resulta de difícil comparación en Gobiernos breves y caóticos como lo fueron los de de la Rúa y Duhalde. No obstante este problema, puede decirse que ambas administraciones transcurrieron en una clara posición de debilidad y de vulnerabilidad internacional, frente a la cual actuaron de forma muy diferente hacia la integración regional.

En este sentido, si bien existió una retórica pro-Mercosur y una consideración del mismo como variable estratégica en el Gobierno delarruista —basada en la búsqueda de eludir la marginación internacional y la severidad del sistema financiero global (Miranda, 2015a)—, los hechos desvirtuaron las intenciones iniciales. Lo que sucedió fue que se produjo una importancia creciente de la relación con Estados Unidos producto, entre otras cosas, del deterioro de la situación económica doméstica, ya que este país era el principal soporte financiero de Argentina (Rafanelli, 2010). Ello creó contrariedades en la política exterior debido a la contradicción existente entre el Mercosur y la formación del ALCA, las cuales fueron profundizadas al no estar claro

qué mecanismo se utilizaría para lograr los objetivos planteados (Simonoff, 2007). Finalmente, también tuvo lugar la constitución de una “doble dependencia” por parte de Argentina, tanto con el hegemon como con el “Estado subhegemónico regional” (Figari, 1997), lo cual puso de manifiesto la vulnerabilidad propia y las asimetrías crecientes con el socio mercosureño.

A su vez, cabe señalar que, cuando Argentina pretendió ejercer influencia para relanzar al Mercosur, a partir de las propuestas de ampliación y la intención de vigorizar ciertas áreas temáticas, no lo pudo concretar debido a tres condicionantes: el estilo político marcado por la diplomacia presidencial entre Menem y Cardoso, el cual de la Rúa no supo revertir; el peso del contexto internacional, marcado por la reducción de las tasas de interés y la retracción económica estadounidense, que impactaba negativamente en países con importantes problemas domésticos como Argentina y Brasil; y las desavenencias interburocráticas mencionadas entre Rodríguez Giavarini y Cavallo, que generaron desconcierto en Brasilia, lo cual hacía insostenible las intenciones argentinas sobre el Mercosur (Miranda, 2016, pp. 92-93).

Por su parte, el Gobierno de Duhalde intentó fortalecer al Mercosur y al vínculo con Brasil como bases para superar el aislamiento internacional luego del *default*. Ello tuvo buena acogida en aquel país, tanto por parte de Cardoso como del recién asumido Lula, lo cual se manifestó en el apoyo en cuestiones tales como la negociación con los tenedores de deuda y las denuncias de corresponsabilidad que recaía sobre los organismos financieros. En este sentido, el bloque y la alianza con Brasil le sirvieron a Argentina como ancla sobre la cual fortalecerse para intentar sortear las vulnerabilidades del contexto vigente.

A partir de 2003, todo hacía pensar que, finalmente, el Mercosur avanzaría como proceso de integración, dejándose atrás la crisis y el estancamiento. Ello fue así debido no solo al buen vínculo interpersonal entre Lula y el matrimonio Kirchner-Fernández, sino también a sus coincidencias políticas bilaterales y subregionales, respecto tanto a los objetivos como a las formas para relanzar al bloque tras el *impasse*.

En este sentido, el kirchnerismo siempre abogó por el Mercosur como el pilar sobre el cual sustentar la reinserción internacional argentina, ya sea por necesidad —en un contexto de vulnerabilidad— o como una forma de construir fortalezas materiales e inmateriales. También apostó junto con Brasil por subsanar los errores y llenar los casilleros vacíos del proceso integrador heredado, a partir de lo cual se apuntó a la reducción de las asimetrías, el fortalecimiento de las aristas política y social de la integración, la incorporación de nuevos miembros y la búsqueda de fortalecer la cooperación económica bilateral y subregional.

El interés manifestado retóricamente fue muy claro, como pudo observarse, y también lo fueron las acciones tendientes a ello. En efecto, ya sea para discrepar con Estados Unidos, por la compatibilidad política con Lula, para sortear la vulnerabilidad externa o para robustecer el poder compartido multilateralmente, Kirchner concibió la posibilidad de un “Mercosur profundo” (Miranda, 2016), para lo cual consideraba elemental consolidar la mencionada “fortaleza jurídica” y equilibrar institucionalmente las asimetrías existentes con Brasil.

En el marco de estas consideraciones, siguiendo lo expuesto por Busso et al. (2017), en esos años tuvo lugar un cambio dentro de la estructura triangular de vinculación externa argentina, en donde Brasil se convirtió en la relación bilateral estructurante de la política exterior, en el “vértice núcleo”. De esta manera, se relegó a Estados Unidos al lugar de “vértice auxiliar”, aunque este país siguió teniendo un rol importante hasta 2005 debido a su peso en el sistema financiero internacional y a la necesidad argentina de sortear el *default*³⁹.

De esta forma, la reconsideración hacia el Mercosur y Brasil, evidenciados en una retórica y una diplomacia declarativa y propositiva, mostraban buenos indicios a futuro. También lo ofrecían el contexto internacional permisible y provisorio y la economía en crecimiento, que le brindaban una base importante para sustentar la reinserción internacional al kirchnerismo. Sin embargo, no se logró trasladar los deseos en la concretización del proyecto pergeñado. Estas cuestiones están relacionadas al rol ejercido por Brasil y a la condición asimétrica y dependentista argentina con aquel país, cuestiones que fueron explicadas teóricamente en el séptimo capítulo.

Tres fueron los ejemplos más explícitos de esta incapacidad argentina de lograr aquellos objetivos en torno al Mercosur. El primero fue lo que sucedió con la propuesta de coordinación política-económica con Brasil presentada por Lavagna en 2004, con el objetivo de equilibrar las asimetrías y profundizar la integración de las economías, la cual, si bien se plasmó jurídicamente en la firma del MAC, el mismo nunca llegó a aplicarse porque no le interesaba a este último país profundizar al bloque ni generar nuevos costos.

El segundo ejemplo estuvo dado por la concreción del proyecto sudamericano bajo la égida de Brasilia, el cual, tras una negativa inicial de Kirchner⁴⁰, a Argentina no

³⁹ A su vez, durante el segundo mandato de Fernández se produjo un cambio en la geometría de la política exterior, en donde la estructura triangular pasó a ser romboidal por la consolidación de un nuevo vértice nodal para el accionar externo de Argentina, a partir del vínculo con la República Popular China (Busso et al., 2017).

⁴⁰ La resistencia inicial dada por Kirchner a la CSN fue justificada partiendo del déficit institucional del Mercosur, en la medida en que Argentina veía al proyecto subcontinental como una división o duplicación de esfuerzos que podrían comprometer la profundización de la unión aduanera mercosureña (Candéas, 2017, p. 278). A tres meses de la creación de la Comunidad, Kirchner le formuló la observación a Lula de

le quedó otra opción que acompañarlo, cuestión que se manifestó con la aceptación de Fernández a la creación de la Unasur, sin fundamentos para oponerse o, al menos, mostrar sus discrepancias oficialmente como había hecho su antecesor. Así, Argentina pasó de una actitud de “resistencia” a otra que se puede definir como de “resignación” (Cortes y Creus, 2010), y la Cancillería acompañó la iniciativa de Brasil, la cual “no mereció mayores cuestionamientos” (Simonoff, 2012, p. 112).

Finalmente, cabe destacar la consideración hacia Venezuela, a partir de su rol como potencia energética y el liderazgo de Chávez. Si bien aquel país terminó incorporándose al Mercosur, el intento de establecer un eje Buenos Aires-Caracas que contrabalancara el ascenso de Brasilia y que revitalizara al bloque subregional quedó trunco debido a dos cuestiones: la incompatibilidad antitética del proyecto mercosureño con la visión del presidente bolivariano y la dependencia venezolana con Brasil en materia económica (Miranda, 2016, 2018).

Una última cuestión a mencionar es que, mientras que el matrimonio Kirchner-Fernández tuvo excelentes relaciones interpersonales con Lula, la presidenta argentina no pudo reeditar la vigorosidad en el buen trato interpersonal con Dilma. Una de las pruebas fue que la mandataria argentina no viajó a ninguna de los dos actos de asunción de su par brasileña como presidenta, en 2011⁴¹ y 2015. Una de las consecuencias fue que, a partir de 2011, el vínculo entre Argentina y Brasil evidenció una “menor intensidad relativa” (Actis, 2015), tanto en las interacciones económicas como políticas con respecto al cuatrienio precedente, expresado en los indicadores relacionados al comercio, a las inversiones y al financiamiento, así como también en la merma cuantitativa y cualitativa de la interacción presidencial.

En síntesis, puede decirse que el Mercosur en el siglo XXI fue para Argentina un elemento muy importante en su reinserción de la poscrisis. También le sirvió como espacio para discrepar con Estados Unidos y su propuesta continental. Sin embargo, tras el no al ALCA y la progresiva constitución del proyecto sudamericano, tanto por imposibilidad propia como por restricciones externas, Argentina no pudo hacer valer sus intereses ni concretar el proyecto político pergeñado en torno al fortalecimiento del proceso subregional, con la consecuencia de tener que aceptar el destino dado al bloque por Brasil.

En conclusión, puede decirse que el Mercosur fue uno de los objetos más preciados de la política exterior argentina desde su creación, sobre todo tras la crisis

que primero se tendría que haber afianzado el Mercosur a través de su profundización como proceso de integración, para luego, entonces, sí pensar en la dimensión sudamericana. Pero esto no fue considerado por Lula (Miranda, 2009, p. 175).

⁴¹ En esta ocasión, se comunicó oficialmente que Cristina “prefirió pasar su primer Año Nuevo sin su marido, en la intimidad, con sus hijos y algunos familiares cercanos en Santa Cruz” (*Página*12, 03/01/2011).

de 2001. Sin embargo, y más allá de las buenas intenciones y el interés demostrado discursivamente, lo cierto fue que Argentina no pudo plasmar sus deseos en la consolidación del bloque.

Capítulo VI

Identidades y percepciones

En este capítulo se trató la tercera variable, relacionada con las identidades internacionales de Brasil y Argentina y con las percepciones mutuas que poseen ambos países entre sí, con el objetivo de inferir cómo las mismas han condicionado la toma de decisiones respecto al otro y al Mercosur.

Para poder abordar este análisis, el acápite se estructuró en cuatro subapartados. En el primero, se exploraron brevemente definiciones de identidades y percepciones con base en el constructivismo como punto de partida para la indagación sucinta. En el segundo y tercero, se analizaron las identidades internacionales de Brasil y Argentina, respectivamente, así como también cómo han influido las mismas en las concepciones de cada país en lo relacionado a la política exterior. Finalmente, se examinaron las percepciones que cada parte tiene respecto a la otra.

1. Identidades y percepciones en el constructivismo

Como se mencionó en la introducción, el constructivismo se ha destacado dentro del universo teórico de las Relaciones Internacionales por haber puesto el énfasis en el análisis de los aspectos subjetivos, en la construcción social de la realidad y en la mutua constitución de los agentes y la estructura. La mayor preponderancia de las variables ideacionales antes que las materiales —aunque no se niega la relevancia de estas últimas— ha ubicado al constructivismo en un lugar de relevancia para el análisis de las ideas e identidades de los actores y cómo las mismas influyen en las percepciones y en la toma de decisiones de estos últimos, enfoque que ha ido ganando peso en las últimas décadas.

Uno de los puntos más relevantes del constructivismo se encuentra respecto a la *identidad*. En esencia, los constructivistas le otorgan una importancia clave a las identidades porque se cree que las mismas implican enérgicamente un conjunto

particular de intereses o preferencias con respecto a la elección de la acción (Hopf, 1998; citado en Flockhart, 2016, p. 87).

Wendt (1999) expone que la identidad es una cualidad *subjetiva* o de *nivel de unidad*, arraigada en la autocomprensión de un actor. Sin embargo, el significado de esos entendimientos dependerá, a menudo, de si otros actores representan a un actor de la misma manera y, en esa medida, la identidad también tendrá una cualidad *intersubjetiva* o *sistémica*. Ello implica una relación identitaria interna-externa sincrónica, la cual está compuesta por dos tipos de identidades: las sostenidas por el Yo y las sostenidas por el Otro. Ello no significa que no puedan existir varios tipos de identidades; así, el autor destaca cuatro tipos —personal o corporativa, de tipo, de rol y colectiva—, y todos los tipos de identidades, excepto el primero, pueden tomar múltiples formas simultáneamente dentro del mismo actor (p. 224).

Jervis (2002) también realiza un aporte relevante respecto al análisis sobre cómo las formas en que los individuos y los grupos ven a los demás y se ven a sí mismos están relacionadas recíprocamente. En este sentido, el autor sostiene que los individuos y grupos se definen a sí mismos como diferentes a los demás y, por lo general, mejores que ellos, y, a la inversa, tienden a encontrar o crear diferencias con aquellos que no les agradan (p. 294). De esta forma, la construcción de la identidad a menudo conlleva la búsqueda de conformar la pertenencia a un grupo a partir de la tipificación de similitudes con el mismo y de diferencias con el Otro; de ello se deriva la conformación de la identidad por “similitud” con los pares y por “diferenciación” con el resto.

De esta manera, la identidad significa no solo la comprensión que el agente tiene de sí mismo, de su lugar en el mundo y sus relaciones con los demás, sino que también depende de cómo es percibido por el Otro para su constitución. Esta condición, si bien se mantiene relativamente estable, siempre está en proceso de reconstitución y siempre está respaldada por una narrativa para asegurar la continuidad biográfica que hace que cualquier cambio parezca natural (Flockhart, 2016, p. 87).

En este proceso, juega un rol fundamental el Estado nacional como la institución encargada de conformar, mantener y/o enfatizar estos rasgos constitutivos de acuerdo con determinados valores, generalmente asociados al “interés nacional”. Como exhiben Busso y Pignatta (2008), en ese proceso, en donde también juega un rol importante el conjunto social, “ciertas fuerzas profundas adquieren durante determinados períodos mayor relevancia, formando parte de la identidad nacional e influyendo en el diseño y ejecución de la política exterior, mientras otras fuerzas profundas permanecen relegadas” (p. 15).

Lo relevante aquí está dado por cómo se construye una identidad propia —en la medida en que en dicho proceso se destacan ciertos elementos por encima de otros como constitutivos del Yo— y en cómo estos elementos se traducen en la política exterior de un país y en un determinado modelo de inserción internacional. Así, en su análisis sobre Brasil, el ex Canciller brasileño Lafer (2002) definió a la *identidad internacional* de un país como el “conjunto de circunstancias y predicados que diferencian la visión y los intereses de un país, como actor en el sistema mundial, de los que caracterizan a los demás países” (p. 25).

Como se desprende de estas definiciones, existe una estrecha relación entre las identidades de los actores y sus intereses. Según Wendt (1999), si bien las identidades implican intereses, no pueden reducirse a ellos. En esencia, las identidades “se refieren a quiénes o qué *son* los actores. Designan tipos sociales o estados del ser”, mientras que los intereses “se refieren a lo que los actores *quieren*. Designan motivaciones que ayudan a explicar el comportamiento”. De esta manera, “sin intereses, las identidades no tienen fuerza motivadora; sin identidades, los intereses no tienen dirección” (p. 231).

En otro orden de ideas, un segundo concepto a precisar versa sobre las *percepciones*. Tini (2011) define a la percepción como “el primer paso dentro del proceso a través del cual los sujetos captan información, formando una representación de la realidad de su entorno”. Este proceso perceptivo, de carácter inferencial y constructivo, se traduce en la generación de una representación interna de lo que sucede en el exterior a modo de hipótesis (p. 91). En definitiva, puede decirse que la percepción “consiste en la sumatoria de imágenes, creencias e intenciones de un actor de acuerdo a una coyuntura determinada” (Pereyra Doval y Romero, 2013, p. 5).

Como se mencionó en la introducción, el abordaje desde el enfoque de las percepciones en el análisis de las políticas exteriores ha ido ganando relevancia en los últimos años. De acuerdo con Tini (2011), ello ha sido así debido a que, en la medida en que la política exterior articula ideologías, actitudes, presiones e intereses, la forma en que el gobernante de turno perciba la realidad será determinante en la elección de la acción externa a seguir. En este caso, influyen tanto las percepciones como las imágenes, las creencias o ideas, las preocupaciones e, incluso, las percepciones erróneas o *misperceptions* —como lo definió Jervis (1976)— (p. 78).

De todas formas, como da cuenta Jervis (1976), es difícil saber con exactitud las percepciones de una persona y, más aún, saber si las mismas eran correctas en un momento determinado (p. 7). En este sentido, con el objetivo de establecer un mejor acercamiento al proceso perceptivo de los decisores, el autor distingue entre dos entornos o ámbitos decisivos: por un lado, el “psychological milieu”, que comprende al

mundo como lo ve el actor, y, por el otro lado, el “operational milieu”, que abarca al mundo en el cual la acción será llevada a cabo (p. 13). En este proceso, el autor destaca que los actores también interpretan la información sobre el medio ambiente, los demás y su propio comportamiento, cuestiones que son utilizadas para reforzar sus autoconcepciones (2002, p. 294).

2. Identidad internacional y política exterior de Brasil

De acuerdo con el embajador brasileño Luiz Felipe de Seixas Corrêa (1995), en la política exterior de Brasil se pueden apreciar tres grandes momentos. El primero, inicial, donde el vector fundamental de la proyección externa brasileña fue la “delimitación del espacio nacional”, se extendió por tres siglos, desde las gestiones y la firma del Tratado de Tordesillas en 1594 hasta el trasplante de la Corte portuguesa a Río de Janeiro en 1808. Un segundo momento, cuyo objetivo fue la “consolidación del espacio nacional”, correspondió al período monárquico y se extendió hasta la gestión del barón de Rio Branco. Y el tercer momento, que se puede caracterizar como el del “desarrollo del espacio nacional”, continúa vigente (pp. 15-16).

A partir de esta periodización, que da cuenta de los objetivos de la diplomacia brasileña en torno a tres macro-metas, lo relevante de la política exterior de Brasil en el transcurso de su historia radica en la posibilidad de apreciación de ciertos rasgos de continuidad¹. En este sentido, existe un consenso en la academia respecto a que dicho país ha mantenido una continuidad inobjetable respecto a determinados objetivos y valores nodales en la formulación e implementación de la política exterior. Una de las principales razones que sustentan esta cuestión se encuentra dada, fundamentalmente, por la notable institucionalización y profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores, también llamado Itamaraty, y por el nivel de relativa autonomía que posee el mismo con respecto a la sociedad y el aparato estatal².

Ahora bien, en lugar de intentar examinar el rol institucional de Itamaraty en el transcurso de la historia diplomática de Brasil, lo que se pretende aquí es caracterizar

¹ Cabe aclarar que la política exterior brasileña, como política pública atada a cambios de Gobierno o de régimen, también ha evidenciado ciertos elementos de discontinuidad. Al respecto, Lima (1994) resalta la existencia de tres momentos de discontinuidad en la política exterior brasileña: el gobierno dictatorial iniciado en 1964, el Gobierno de Geisel y el de Collor. Sin embargo, esta discontinuidad, más que un indicador de ruptura con el modelo dominante, se presenta como un elemento que exacerba la lógica de continuidad, ya que eventuales cambios adoptados en las estrategias de la política exterior no comprometieron sus directrices generales, sino que reflejaron nuevas posiciones (Saraiva y Valença, 2011, p. 100).

² De acuerdo con Lima (1994), Itamaraty cuenta con un gran prestigio en el mundo dada su profesionalización, el aislamiento de la burocracia de su ambiente político y social y la gran aceptación que cuenta en el país en la formulación de contenidos específicos.

la existencia de cuestiones más profundas, ancladas en la propia identidad internacional del país, para dar cuenta de cómo estas moldean y condicionan subrepticamente —y a veces no tanto— la proyección externa brasileña. Así, a partir de lo que Renouvin y Duroselle (2000) han denominado como “fuerzas profundas”³, el objetivo es interpretar la política exterior de Brasil a través de la caracterización de los elementos más relevantes de la identidad internacional del país como variable explicativa de aquella, es decir, como elemento que la sustenta y que permite comprender su continuidad y su esencia.

En este sentido, se parte aquí de la consideración de Lafer (2002), según el cual la visión del mundo y del papel de Brasil en las relaciones internacionales es fruto de las circunstancias históricas que fueron definiendo su identidad internacional. En este proceso, destaca el autor, se fueron afirmando ciertos valores que pasaron a integrar el mapa de la acción diplomática brasileña.

Así, pueden identificarse cinco grandes valores que, *grosso modo*, han guiado y continúan guiando la diplomacia de Brasil. En este trabajo, se consideraron la construcción de lo que se denominó como el “excepcionalismo brasileño”, la permanente búsqueda de proyección internacional, la “obsesión” por el desarrollo, la orientación autónoma de la política exterior y el componente sudamericano.

El “excepcionalismo brasileño”

La primera cuestión a destacar respecto a la identidad internacional de Brasil es la relacionada con su constitución como un país con importantes particularidades, lo cual ha sido denominado como el “excepcionalismo brasileño”. Esta singularidad hunde sus raíces en la forma en cómo transcurrió el pasaje de colonia a Estado independiente y en el devenir histórico desde entonces, que le otorgaron al país rasgos únicos. Ello ha sido la consecuencia de tres procesos: la herencia imperial, la “miscigenação racial” y el legado diplomático de Rio Branco.

Con respecto a la primera cuestión, como resultado de un proceso de cinco siglos, Brasil se transformó en un “país continental”, manteniéndose la integridad territorial de la colonia portuguesa, la unidad lingüística y el mestizaje étnico. Para ello,

³ “Las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las características de la mentalidad colectiva, las grandes corrientes sentimentales, nos muestran las fuerzas profundas que han formado el marco de las relaciones entre los grupos humanos y que, en gran medida, han determinado su naturaleza. En sus decisiones o en sus proyectos, el estadista no puede ignorarlas; ha experimentado su influencia y está obligado a admitir los límites que ellas le imponen a su acción” (Renouvin y Duroselle, 2000, pp. 9-10).

fue esencial el rol que tuvieron el Imperio portugués y determinados actores en particular⁴.

Dado que no es el objetivo aquí profundizar acerca de la independencia brasileña, se menciona el hecho en donde, tras el traslado de la Corte portuguesa a Río de Janeiro en 1808, el Imperio lusitano creó un Estado nacional efectivo tras la independencia en 1825 y logró mantener a Brasil unido en el ámbito de su vasto territorio, el cual logró gobernar a partir de un sistema centralizado política y administrativamente (Lafer, 2002).

Lo destacable de la emancipación política brasileña es que la misma no fue el resultado de la lucha del conjunto de la nación, sino que se trató de un movimiento restringido a los sectores oligárquicos en defensa de sus intereses concretos, vinculados con la propiedad de las tierras y el tráfico de esclavos, como un modo de resistir los nuevos vientos liberales que soplaban en Europa. De esta manera, la independencia brasileña no tiene valor mítico, es decir, no fue significativa para la construcción de la nacionalidad, que fue edificada posteriormente a partir del rol desarrollado por el nuevo Estado independiente (Pereyra Doval, 2013b).

En este contexto, el Estado monárquico tuvo un papel central en la definición y exaltación de ciertos rasgos de la identidad internacional brasileña. De acuerdo con Lafer (2002), la monarquía instaurada fue la base de la identidad internacional *sui generis* de Brasil en el siglo XIX en el ámbito de las Américas: un imperio en medio de repúblicas presidencialistas y una gran masa territorial de habla portuguesa que permaneció unida en medio de un mundo hispánico que se fragmentaba. Este contraste que Brasil presentaba frente a sus vecinos sudamericanos se fijaba como un símbolo de la pretendida superioridad del primero respecto a los otros, destacándose las características distintivas brasileñas como cruciales para la imagen que el Estado imperial quería reflejar. Así, “la construcción histórico-política de la unidad del territorio pasó a ser considerada parte de la herencia imperial que prevalecería en el tiempo”, lo cual significó que el Estado fuera “el encargado de resaltar aquellos rasgos culturales que definen la identidad nacional brasileña” (Pereyra Doval, 2013b, pp. 51-55).

La cuestión de la *miscigenação* (mestizaje) *racial* da cuenta de que el “excepcionalismo” brasileño no solo tuvo lugar desde la perspectiva política-administrativa, sino también desde la social-cultural, producto de la integración de las

⁴ En lo que respecta a la configuración de la especificidad geográfica brasileña, Lafer (2002) destaca el papel de tres actores en particular. Primero, a través del curso de acción de los navegantes portugueses, que encauzaron la expansión ultramarina que colonizaron parte del continente sudamericano. Segundo, con los *bandeirantes*, que ocuparon el territorio y fueron más allá de los límites establecidos por el Tratado de Tordesillas. Y tercero, a partir de la acción de los diplomáticos —destacándose el papel de Alexandre de Gusmão y del barón de Rio Branco—, quienes, a partir de una acción iniciada en el siglo XVIII, complementaron la acción de los dos actores anteriores y consolidaron pacíficamente la titularidad jurídica del territorio nacional (pp. 31-39).

diversas etnias que habitaban y que fueron migrando hacia Brasil, para lo cual el Estado y la lengua portuguesa jugaron un papel homogeneizador insoslayables.

En esencia, Lafer (2002) destaca que la herencia occidental lusitana se vio enriquecida y modulada por los componentes no europeos históricos de Brasil: los nativos y los africanos. A esta matriz cultural y demográfica se sumaron, a partir de las corrientes inmigratorias de los siglos XIX y XX, otros componentes europeos —italianos, españoles, alemanes y eslavos, entre otros— y no europeos —como los árabes y japoneses—. Como producto de este mestizaje, Brasil se conformó como un país de contrastes, de composición multiétnica, lingüísticamente homogéneo y tendiente a la integración cultural. Así, se conformó un país que es, en palabras de José Guilherme Merquior, “un *otro* Occidente, más pobre, más enigmático, más problemático, pero no menos Occidente” (Merquior, 1993; citado en Lafer, 2002, p. 50).

Como corolario de esta cuestión, Brasil se identifica y se lo identifica como un país que comparte valores occidentales, pero que también es diferente al Occidente tradicionalmente asociado a la cultura anglosajona y norteamericana. También se y se lo considera parte de lo que se conoce como Tercer Mundo, es decir, como país periférico y subdesarrollado, similar a sus pares latinoamericanos, asiáticos y africanos, pero que también posee importantes diferencias con ellos.

Lo relevante de esta cuestión es que estos componentes de la realidad brasileña conforman parte de la identidad internacional de Brasil y tienen una proyección externa. Así, por un lado, destaca Spektor (2014) que esta condición de “otro Occidente” no solo constituye un dato de la formación de Brasil, sino que también sería, según los brasileños, fuente de virtudes como la creatividad, la tolerancia y la capacidad de empatía con otros pueblos. Por el otro lado, Lafer (2002) destaca que, con base en aquella condición, se consolidó la idea de una “doble inserción” brasileña en el mundo, palpable en acciones diplomáticas tales como su papel en la ONU en favor de la liquidación del colonialismo o las posiciones afines con los países del Tercer Mundo en espacios tales como el G77 y el Movimiento de los No Alineados.

En otras palabras, podría decirse que Brasil ha desarrollado en términos futbolísticos un “juego a dos puntas”, apostando por participar tanto en las grandes ligas —ya sea como uno más entre los grandes, como eventual representante de la periferia o, incluso, como mediador entre aquellas dos partes— y, también, como uno más junto con los países de la periferia, con quienes comparte similitudes y demandas. Esta posición se ancla en su rol de potencia media, basado en su estilo diplomático, para lo cual el papel de Rio Branco fue inexpugnable.

La tercera y última cuestión es la relacionada con el legado de José Maria da Silva Paranhos Junior, conocido como el barón de Rio Branco, quien ha desempeñado un papel central en la “consolidación del espacio nacional”, lo cual permitió a sus sucesores dar paso a la vigente etapa del “desarrollo del espacio nacional”. Ello ha transformado a Rio Branco en uno de los *founding fathers* de la diplomacia nacional moderna de Brasil (Almeida, 1996).

De acuerdo con Lafer (2002), son varios los legados del barón, lo cual lo ha transformado en una variable importante para la comprensión de la identidad internacional de Brasil: la consolidación, por medios pacíficos, del mapa de país de escala continental; ser el gran *institution-builder* de Itamaraty; y ser el inspirador del estilo de comportamiento diplomático que caracteriza a Brasil.

Lo que aquí interesa es esta última cuestión, relacionada con una herencia respecto al estilo y la impronta diplomática, que Brasil ha internalizado en su acervo tanto práctico como jurídico. De acuerdo con el embajador Rubens Ricupero, el desempeño de Rio Branco se caracterizó por la “concentración metódica sistemática de todos los recursos diplomáticos y del uso legítimo, no violento, del poder, sin llegar al conflicto militar, para la solución con éxito del conjunto de los problemas fronterizos” (Pereira de Araújo y Ricupero, 1995, p. 83). En consecuencia, Rio Branco se convirtió en el “inspirador del estilo del comportamiento diplomático que caracteriza a Brasil” (Lafer, 2002, p. 59). Dicho estilo se caracteriza por tener como uno de sus rasgos más destacados “la capacidad de desdramatizar la agenda de política exterior, es decir, de reducir los conflictos, crisis y dificultades al lecho diplomático, evitando que sean explotados o magnificados por intereses coyunturales” (Fonseca Jr., 2004, p. 356).

De esta manera, se produce una combinación realista y grociana en su política exterior, la cual posibilita comprender la utilización de diferentes estrategias que buscan, en última instancia, preservar la autonomía por medio del aumento de los recursos de poder (Pinheiro, 2000). Esta combinación de diplomacia y derecho le permiten a Brasil lidiar con el conflicto y la cooperación y, de esta manera, reducir el ímpetu de la “política de poder” de las potencias. Este estilo marcó y continúa marcando la vida nacional brasileña, y fue incorporado a la experiencia de la República, que constitucionalizó principios de política internacional⁵ (Lafer, 2002, pp. 59-60).

⁵ Por ejemplo, la Constitución de 1988 establece, en su preámbulo, el compromiso de Brasil, en el orden interno e internacional, con la solución pacífica de controversias. En el artículo 4.º, enumera los principios que deben regir las relaciones internacionales de Brasil: independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de los conflictos, repudio al terrorismo y al racismo, cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad, concesión de asilo político (Lafer, 2002, pp. 61-62).

La proyección internacional

La segunda variable de la identidad de Brasil es su permanente búsqueda de proyección internacional, que también puede ser entendida como “universalismo”, lo cual “simbolizaría la preocupación por diversificar al máximo las relaciones externas del país, pluralizar, ampliar y expandir los canales de diálogo con el mundo” (Vigevani et al. 2008, p. 6). Esta cuestión tomó fuerza a partir de la instauración de la República, con especial énfasis en el siglo XX, cuando la política exterior brasileña buscó posicionar al país como un actor de primer orden en el sistema internacional.

En efecto, durante gran parte de su historia republicana, Brasil implementó dos grandes lineamientos de acción o paradigmas en su política exterior: el paradigma americanista, o de alianza especial con Estados Unidos, y el paradigma globalista, que surgió como una alternativa revisionista del primero y estaba orientado a una inserción más universal y autónoma⁶. Estos dos modelos se implementaron alternadamente hasta inicios de la década de 1990, cuando se produjo la “crisis de los paradigmas”, a partir de la cual emergieron el “institucionalismo pragmático” aplicado por Cardoso y la “autonomía por la diversificación” de Lula.

De acuerdo con Saraiva y Valença (2011), los paradigmas americanista y globalista representan el deseo brasileño de participación en las cuestiones más relevantes de la política internacional, aspiración que fue ratificada por los nuevos paradigmas que los sucedieron. Lo relevante de esta cuestión está vinculada con el origen de esta voluntad de protagonismo, la cual representa “la ambición y el *ethos* brasileño de ocupar un lugar destacado en la política internacional” (p. 115).

Ahora bien, cabe destacar que esta búsqueda de proyección internacional no es por el solo hecho de “participar por participar” en el concierto de naciones, sino que la misma se ancla en cuestiones profundas de la identidad brasileña de adquirir protagonismo. Así, por un lado existe la creencia de que Brasil merece más autoridad de la que actualmente tiene en el sistema internacional, en cuyo marco el proyecto autonomista se orientó a acceder a diversas organizaciones y grupos multilaterales de gobernanza para incrementar la influencia del país (Spektor, 2014).

Por el otro lado, Brasil afirma que tiene “intereses generales”, es decir, posee una visión sobre el mundo y su funcionamiento, la cual, a su vez, es importante para resguardar y encaminar los intereses específicos del país, que defiende desde el fortalecimiento y proyección de su “poder blando” como potencia media a partir de una clara apuesta por la vía multilateral: “el ejercicio de este papel generador de *soft power*

⁶ Para un análisis de ambos paradigmas, véase Lima (1994), Saraiva y Valença (2011), Cervo y Bueno (2012), Pereyra Doval (2013a).

es (...) un componente de nuestra identidad internacional orientado hacia el tema de la estratificación internacional, que ha sido construido a lo largo del siglo XX, con las oportunidades creadas a partir de la ampliación del multilateralismo en la vida mundial” (Lafer, 2002, p. 95).

Esta profunda voluntad de protagonismo internacional no ha sido solo teórica o retórica, sino que también ha sido llevada al terreno de la práctica en numerosas situaciones. Los ejemplos de participación en los grandes escenarios abundan, destacándose la participación de Brasil en la Conferencia de París de 1918 y la búsqueda permanente de su membresía como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como también su inclusión dentro del G20 financiero, Brics e IBSA. En definitiva, puede decirse que tanto la proyección como “el reconocimiento internacional se convierte(n) en la razón misma de la existencia de la política exterior, en la medida en que puede ser legitimada internamente como uno de los principales instrumentos de un proyecto de desarrollo nacional” (Lima, 2005, p. 5).

El desarrollo

En consonancia con lo anterior, puede decirse que el tercer elemento de la identidad internacional de Brasil es la permanente búsqueda del desarrollo. Incluso considerando los cambios de paradigma de política exterior y de Gobierno a partir de los años 30, dicho objetivo ha sido un punto común no solo de la política exterior, sino también de las políticas públicas brasileñas en general.

Según Wasserman (2010), el desarrollo se ha convertido en una “verdadera obsesión nacional” en la historia contemporánea de Brasil, y el mismo ha sido pensado “con la finalidad de reducir el atraso, las desigualdades y la dependencia y como forma de attingir los niveles de desarrollo de los países centrales del capitalismo” (p. 196). En otras palabras, el desarrollo “sigue siendo el objetivo fundamental [de la política exterior], entendido este como ‘interés nacional’” (Bernal-Meza, 2006, p. 74). A modo de ejemplo pudo observarse en los discursos gubernamentales en el capítulo anterior las reiteradas referencias a la búsqueda del desarrollo nacional.

De estas interpretaciones se aprecian dos vertientes de la concepción desarrollista brasileña: por un lado, fronteras adentro, orientada a equilibrar y mejorar los niveles de vida, con el fin de superar el rasgo perceptible desde su formación relacionado con la alta desigualdad social imperante; y, por el otro lado, fronteras afuera, en una concepción que buscaba reducir la diferencia de poder con las grandes potencias, la cual, según la impronta de Rio Branco, era la “responsable de la vulnerabilidad sudamericana” (Lafer, 2002, p. 102).

Ahora bien, para tratar de alcanzar el desarrollo, los medios se han asociado a un nacionalismo que podríamos llamar “introspectivo”, orientado hacia el espacio territorial interior. En esencia, Wasserman (2010) destaca que el nacionalismo había sido una realidad del proceso de crecimiento económico de los países centrales, tras lo cual surgió como una exigencia para aquellos que, en la periferia, pretendían llevar sus países al mismo nivel.

Para el caso de Brasil, Lafer (2002) destaca que esta discusión se dio de lleno luego de la Revolución de 1930, la cual condujo a la profundización crítica del nacionalismo brasileño al poner en el tapete la noción de Brasil como país subdesarrollado. Ello tuvo como consecuencia un cambio interno de percepción, según la cual “la construcción de la nacionalidad, en el siglo XX, requería un proyecto que (...) superase las ‘fallas’ de formación, entre las que se incluye el problema de la exclusión social. De allí proviene la idea fuerza de un nacionalismo integrador del espacio nacional, basado en el desarrollo” (p. 106). Sin embargo, y a diferencia del nacionalismo expansionista, el autor destaca que, para Brasil, el nacionalismo no debía tener como vía la expansión hacia afuera, sino que debía concentrarse en esfuerzos internos que superasen aquellas “fallas” formativas.

Fue entonces que la idea se tradujo en la implementación de un “nacionalismo de fines”, según Jaguaribe (2013), planteado en los siguientes términos: “el nacionalismo (...) no es una imposición de nuestras peculiaridades, ni simple expresión de características nacionales. Es, al contrario, un medio para alcanzar un fin: el desarrollo. Y como tal, debe ser ejercido mediante el uso de los instrumentos más adecuados para el cumplimiento de ese propósito” (p. 69).

Por tanto, en una consideración a partir de medios orientados fundamentalmente al ámbito interno para solucionar sus problemas de origen como país, el desarrollo se ha consolidado como variable nodal para Brasil de su identidad internacional. En palabras de Lafer (2002), “el desarrollo continúa siendo, a la luz de la identidad de Brasil como ‘otro Occidente’, el objeto por excelencia de nuestra política exterior, como una política pública orientada a traducir necesidades internas en posibilidades externas” (p. 132).

La autonomía

La cuarta variable de la identidad internacional de Brasil es la orientación autónoma de su política exterior. De acuerdo con Lafer (2002), la autonomía constituye una línea maestra de la acción diplomática de Brasil que se deriva de la orientación al desarrollo. Es decir, podría concebirse a la autonomía como un

subproducto de este último, como un medio para tal fin, siendo la política exterior el espacio de acción predilecta para esta orientación.

En términos teóricos, puede decirse que “el valor de autonomía, si bien es capacidad de decisión propia, está relacionado con el buen uso del poder del que se dispone y del que se construye para recortar dependencias” (Miranda, 2018, p. 124). Es decir, la autonomía es tanto una condición propia como también el uso que se hace de la misma para incrementar los márgenes de maniobra en la política exterior y para disminuir la vulnerabilidad externa.

Sin ánimo de adentrarnos en la discusión teórica-conceptual, se parte de la concepción de Jaguaribe (1979), exponente teórico del pensamiento latinoamericano que tuvo incidencia en Itamaraty, las clases dirigentes y los centros universitarios de Brasil (Miranda, 2005). Según el autor brasileño, la autonomía de un país depende de dos condiciones básicas: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional. De las mismas se desprende la capacidad de contar y controlar con un mínimo de recursos internos y, fundamentalmente, de neutralizar la coacción externa, de poseer un margen de maniobra internacional y de saber conducir las permisibilidades externas⁷. En esta dirección, destaca Miranda (2005) que “el Estado fue enunciado como el agente básico e insustituible destinado a generar los recursos y las capacidades para que, desde la viabilidad nacional, el país periférico pudiera diferenciarse internacionalmente a través de cuotas de poder propio” (p. 50).

En lo que refiere específicamente a Brasil, Spektor (2014) destaca que el proyecto autonomista domina el horizonte estratégico brasileño desde mediados de la década de 1950, constituyéndose como una concepción de la élite gobernante diseñada originalmente para servir al gran capital industrial, lo que en un primer momento se tradujo en la construcción del proyecto de industrialización por sustitución de importaciones. Así, la principal característica del proyecto autonomista brasileño ha sido “la definición del interés nacional en términos de modernización industrial con miras a la construcción de un capitalismo nacional blindado contra las presiones políticas y económicas de un sistema internacional en el cual Brasil es dependiente”, que permitiese, a su vez, “apalancar la capacidad brasileña de negociación” con las principales economías industriales (pp. 17-18).

En el transcurso de la historia diplomática de Brasil han sido implementadas políticas exteriores con diversas orientaciones autónomas, ya sea tendiente a una mayor integración al sistema mundial y de un mayor acercamiento con el hegemon, o

⁷ Junto con estos requisitos de carácter habilitatorio, para Jaguaribe (1979) existen otros dos requisitos para la autonomía, los cuales son de orden ejercitatorio: o bien los países consiguen una satisfactoria autonomía técnico-empresarial en lo interno, o, compensatoriamente, logran disponer de condiciones favorables en sus relaciones con el centro imperial, en especial por identificaciones de orden étnico-cultural (p. 128).

a partir de una mayor distancia de los poderes mundiales. Esto último no significaba, empero, transformar al país en uno autárquico, ya que, de acuerdo con Spektor (2014), el objetivo siempre ha sido “aumentar el control nacional sobre el ritmo, el alcance y la profundidad de la adhesión al ineludible proceso de globalización” (p. 18). En consecuencia, la política exterior “es y debe ser un instrumento para proporcionar a las élites locales los instrumentos necesarios para operar la adhesión brasileña al capitalismo global en términos mínimamente autónomos” (p. 19).

De esta manera, la academia ha caracterizado de forma variada diversos tipos de autonomía en las políticas exteriores aplicadas en el transcurso histórico de Brasil. Entre aquellos, pueden destacarse la *autonomia na dependência* (Moura, 1980), implementada durante gran parte del primer Gobierno de Vargas; las ya mencionadas autonomías *pela distância*, *pela integração/participação* y *pela diversificação*, aplicadas en la mayor parte de la Guerra Fría y en los Gobiernos de Cardoso y Lula, respectivamente⁸. En otras palabras, puede observarse que la orientación autonomista fue adoptada, en mayor o menor medida, en las etapas del desarrollismo, el neoliberalismo y el neodesarrollismo brasileños, en simultaneidad con la aplicación de lo que Cerro (2002) denomina paradigmáticamente como los modelos de Estado *desenvolvimentista*, *normal* y *logístico*, respectivamente.

Ahora bien, para poder dar cuenta de cómo la autonomía se ha convertido en una orientación nodal de las políticas exteriores de Brasil, existen cuestiones de naturaleza profunda que permiten comprender la aceptación con la que ha contado esta visión en la sociedad brasileña en el transcurso del tiempo.

Spektor (2014) destaca que el proyecto autonomista históricamente ha contado con un amplio apoyo institucional, además de Itamaraty, en todo el espectro político-partidario, en las Fuerzas Armadas, en los círculos empresariales y en las élites intelectuales, convirtiéndose así la ideología de la autonomía “en el modo hegemónico de pensar las relaciones internacionales del país” (p. 47), más allá de los matices mencionados. A su vez, entendiéndose también que dicha doctrina ha servido bien a los intereses nacionales desde mediados del siglo XX, ello ha ratificado el apoyo brindado por la sociedad brasileña.

Pero, lo que es más importante, es que esta concepción autonomista tiene sus raíces en la identidad de Brasil, la cual se expresa en su accionar externo a partir de las diversas variables analizadas. Spektor (2014) destaca que el proyecto autonomista

⁸ Existen también otros trabajos (Pereyra Doval y Actis, 2012; Pereyra Doval, 2013a) que dieron cuenta de cómo Brasil, durante tres presidencias distintas —la de Vargas (1930-1945), Geisel y Lula—, con contextos internacionales e internos totalmente disímiles, ha mantenido como objetivo constante o eje rector la búsqueda de autonomía.

nunca se concibió en términos estrechos de cálculo estratégico, sino con base en los entendimientos dominantes sobre la orientación general de la identidad internacional:

Se trata de ideas sobre la posición cultural brasileña en las relaciones internacionales, que no pueden ser vistas solo como justificaciones para legitimar o facilitar posiciones predeterminadas. El papel de estas ideas, por el contrario, es constitutivo de estos intereses, en la medida en que estas definen las opciones de política exterior que las élites gobernantes consideran plausibles y deseables (p. 21).

De esta manera, la concepción autonomista expresaría la identidad de Brasil, a partir de la cual se ha constituido la civilización brasileña. Estos intereses estaban vinculados, como se mencionó, con los designios de la élite industrial para generar un desarrollo con base endógena, que apuntaba a insertarse internacionalmente con, al menos, un mínimo margen de autonomía para reducir el diferencial de poder con las potencias y para superar la condición de desigualdad y subdesarrollo.

El componente sudamericano

Finalmente, el quinto elemento de la identidad internacional de Brasil es su componente sudamericano. Cuando se refiere a esta cuestión, se está focalizando que el país se identifica como sudamericano y que trata de mantener vínculos pacíficos con sus vecinos, en una región que se ha caracterizado por estar alejada de las grandes disputas mundiales estratégico-militares.

De acuerdo con la academia, este “sentimiento” de pertenencia y afinidad hacia la región —es decir, de identificación con la misma— comenzó a exteriorizarse a partir del establecimiento de la República, en 1889. Lafer (2002) destaca que Brasil tenía en aquel momento como uno de sus objetivos desarmar la percepción de que era el “diferente” de América debido a sus instituciones monárquicas y lo que esto significaba, política y económicamente, respecto de sus lazos con el concierto europeo. Esto significó, como menciona Pereyra Doval (2013b), una revisión de las relaciones con sus vecinos y la emergencia de un “espíritu americanista” que terminó con la fase agresiva de la política exterior imperial, a partir de lo cual los innumerables puntos litigiosos fueron resueltos por la vía diplomática. También contribuyó mucho a esta percepción americana lo que estaba aconteciendo con Estados Unidos en aquel entonces. En este sentido, Lafer (2002) destaca que, en la dialéctica del Yo y del Otro, la creciente afirmación internacional del “destino manifiesto” estadounidense llevó a

diplomáticos e intelectuales brasileños a señalar lo que tenían en común con “nuestra América” (p. 46).

De esta consideración identitaria cabe hacer una salvedad, y es la relacionada a la diferenciación hecha por Brasil entre América del Sur y el resto de Latinoamérica, de la cual también se comprende la raíz de la identidad *sudamericana* de aquel país. Al respecto, Moniz Bandeira (2003) destaca la existencia de la percepción brasileña de dos Américas, la del Sur y la “Latina del Norte”, las cuales son consideradas distintas no por sus orígenes étnicos o diferencia de idiomas, sino por la geografía, concepción que siempre modeló la política exterior brasileña. En este sentido, Brasil nunca aspiró a tener injerencia en esta segunda región, en la medida en que siempre la consideró bajo la influencia de Estados Unidos:

El concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contrario de la noción de América Latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños, que siempre se restringieron, particularmente, a los países de la Cuenca del Plata, o sea Argentina, Uruguay y Paraguay (p. 144).

De esta forma, habiendo culminado pacíficamente la delimitación de las fronteras, Sudamérica pasó a ser concebida positiva y amistosamente por Brasil. En palabras de Lafer (2002), para Brasil “América del Sur no es una opción, sino una parte sustancial de su yo diplomático”, constituyéndose en una constante, una “fuerza profunda”, de naturaleza positiva, de la política exterior brasileña. Además de la motivación kantiana en pro de una “paz perpetua”, cabe mencionar que un clima pacífico en América del Sur es una condición importante para favorecer el desarrollo del espacio nacional, el vector predominante de la política de Brasil después de Rio Branco (p. 64).

Como consecuencia de esta “idea-fuerza”, este componente sudamericano fue alcanzando su expresión más acabada en la práctica diplomática a partir de los años 90. El Mercosur, el Alcsa, la creación de la CSN primero y de la Unasur después, constituyen la muestra no solo de la identidad sudamericana de Brasil en favor del desarrollo y la construcción de una región pacífica, sino también en la búsqueda de la cimentación del liderazgo que sirviera de base para su proyección internacional.

Cabe hacer una salvedad respecto a esta última cuestión, en virtud del ascenso que evidenció de Brasil en el siglo XXI. Al respecto, de acuerdo a la identidad brasileña, la proyección internacional ascendente no debe derivar en una hegemonía en Sudamérica, la cual fue, como se observó en el capítulo anterior, el área privilegiada de la política exterior durante el Gobierno de Lula.

Por lo tanto, dentro del estilo diplomático pacifista, desdramatizado y de potencia media, debe comprenderse la afirmación hecha por el expresidente Cardoso en una entrevista con la *BBC mundo*, respecto a que “Brasil prefiere ser amado que temido”. En este sentido, la diplomacia brasileña intentó demostrar en el siglo XXI que su poder en ascenso no fuese percibido como una rémora subimperial por parte de sus vecinos, en virtud de lo cual cabe comprender los “gestos” impulsados por el país a sus socios regionales. De acuerdo con Cardoso, “Brasil tendrá que tener mucho cuidado para no transformar la predominancia [económica] en hegemonía, (...) porque eso genera una actitud de conflicto y no es necesario que se produzca una tensión permanente para que el país crezca. No es más como en el pasado” (Lissardy, 08/11/2011).

En consecuencia, el componente sudamericano de la identidad internacional se encuentra relacionado estrechamente con una concepción de región pacífica, en la cual Brasil desarrolle buenos vínculos con sus vecinos y que no genere enemistades con los mismos.

3. Identidades y política exterior de Argentina

En comparación con lo analizado sobre Brasil, la construcción de la identidad internacional argentina posee diferencias muy marcadas respecto a la brasileña. Sobre todo, considerándose las condiciones que heredó Brasil del Imperio a partir de la independencia, que han sido totalmente disímiles a las de Argentina, lo cual ha significado una construcción identitaria diferente por parte del país austral y una distinción clara respecto a la homogeneidad de los valores e intereses nodales de su política exterior.

Así, por ejemplo, el proceso independentista de Argentina, que finalizó formalmente en 1816, significó la creación de un nuevo país con una nueva identidad política y derivó en el rompimiento de los lazos coloniales con la metrópoli española. Sin embargo, no terminaron de definirse cuestiones elementales del orden político interno hasta 1880, vinculados con lo que Rapoport (2017) denomina como la “afirmación de la soberanía territorial” y la “centralización del poder del Estado” (p. 71). A su vez, en esta construcción identitaria y nacional, la inmigración europea, favorecida por el Estado argentino, resultó ser un aporte fundamental en los aspectos étnicos y culturales para poblar el territorio y para dotarlo de determinados valores luego de los genocidios perpetrados a los pueblos nativos de la Patagonia, el sur bonaerense y Chaco, en un proceso muy diferente al mestizaje acaecido en Brasil.

De acuerdo con Merke (2008), las construcciones de identidad han tenido un rol crucial en ofrecer sentidos y principios de lectura de la realidad política nacional e

internacional, erigiéndose, por lo tanto, como un condicionante que influyó de manera central en la inserción argentina en el mundo.

En este orden de ideas, en Argentina ha tenido lugar la consolidación de dos identidades, las cuales se han mantenido en una pugna constante desde 1880: el liberalismo y el desarrollismo/autonomismo. De acuerdo con Pignatta (2010), estas identidades en pugna, que se han ido construyendo y reconstituyendo en el transcurso histórico nacional, conforman “un elemento de crucial relevancia para atender a los conflictos, desafíos y desacuerdos que se generan en torno al diseño y formulación de la política exterior argentina” (p. 154).

Antes de proseguir con la caracterización de aquellas dos identidades, se parte de la adopción del enfoque socio-histórico para comprender que el sustento de las políticas exteriores radica en las condiciones de producción de las mismas, cuestión correspondida respecto a cuáles sectores, con determinadas identidades e intereses, han accedido a la conducción política del Estado nacional argentino. Como expone Rapoport (2017), en la historia argentina pudieron observarse “conflictos sociopolíticos tanto entre la sociedad y el Estado como en el seno de las clases y sectores dirigentes del mismo, conflictos que se han expresado también en divergencias y pugnas por el rumbo de la conducta internacional del país” (p. 66).

En este sentido, puede decirse que, tras la resolución de aquellas pugnas, la identidad de los actores que accedieron a la conducción política del Estado y los intereses defendidos por estos han resultado determinantes en la concepción adoptada para la política exterior argentina y la inserción internacional del país. Al respecto, cada identidad internacional estaba fuertemente relacionada con determinados “modos de acumulación”: el modelo agroexportador (1880-1930), el de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), el “rentístico-financiero” (1976-2001) y el de la reindustrialización con persistencia de la primacía de la agroexportación (2003-2015), los cuales “condicionaron decisivamente la evolución del Estado, la estructura social y política y las formulaciones de la política internacional argentina” (Rapoport, 2017, p. 67).

Similares respecto a la periodicidad de estos cuatro modos de acumulación, y en gran medida consecuentes con los mismos, fueron las cuatro “tendencias dominantes” (Rapoport, 2009) o “ciclos” (Russell, 2010) en cuanto a lecturas del mundo, orientaciones y contenidos básicos de la política exterior argentina en el transcurso histórico: un primer ciclo, desde 1880 a 1930, que puede denominarse como el de “la política exterior tradicional” (Miranda, 1994), y un segundo ciclo, entre 1946 y 1983, referente al “paradigma globalista” (Russell y Tokatlian, 2002a). Más adelante, se produjo otro proceso, más corto en cuanto a su extensión temporal, pero no por ello

menos intenso y sin consenso ideacional: el docenio neoliberal, entre 1989 y 2001, en una estrategia denominada como de “aquiescencia pragmática” (Russell y Tokatlian, 2002a). A ellos puede agregarse un cuarto ciclo, también de 12 años, marcado por la continuidad del partido gobernante en el poder y la orientación “etnocéntrica”, latinoamericana y autónoma dada por el kirchnerismo (2003-2015). Agrega Russell (2010) que cada ciclo vivió sus fases de apogeo y decadencia de la mano, en lo fundamental, de las transformaciones del sistema internacional y de las sucesivas crisis de las políticas económicas que les dieron sustento.

En el transcurso de cada uno de estos ciclos, las identidades predominantes en la conducción del Estado moldearon las políticas exteriores, como se mencionó anteriormente. Así, la primera identidad señalada es el *liberalismo*, el cual primó durante el primer y el tercer ciclo de política exterior indicados.

En su génesis, Merke (2008) destaca que la identidad internacional liberal se trató de una de tipo “cosmopolita” —más bien, podría decirse, europeísta-occidental—, en la medida en que estaba construida sobre la base de que la única identidad posible era aquella que incorporase las ideas, el dinero y la gente de Europa. El Otro de esta identidad era esencialmente interno antes que externo, vinculado con la “barbarie”, asociada al caudillo, el indígena, el montonero. A su vez, América Latina tendría un lugar muy marginal dentro de esta identidad por representar todos aquellos aspectos de los cuales las élites dominantes deseaban desprenderse (pp. 145-146).

Este modelo identitario derivó en una política exterior que se caracterizó por el alineamiento con la potencia hegemónica —primero Gran Bretaña, después Estados Unidos— y la aplicación del “Estado comerciante” al estilo de Rosecrance, es decir, un Estado “pequeño” con una política exterior en clave “comercial y económica”. La misma tenía como objetivo garantizar la consecución de los intereses de las oligarquías, a partir de un patrón de inserción internacional con base en las ventajas comparativas estáticas y un comercio externo marcadamente de tipo centro-periferia, con un signo agrícola-ganadero y librecambista y una preferencia política orientada hacia un mapa restringido de países.

Una última cuestión a mencionar es el consenso societal que se produjo en torno a esta identidad e intereses durante los dos ciclos de política exterior mencionados, sobre lo cual radica la continuidad de las ideas y la aplicación de modelos con características tan similares en contextos tan diferentes y con más de 50 años de distancia entre ellos.

En las antípodas de esta identidad se encuentra el *desarrollismo* o *autonomismo*, el cual tuvo su experiencia práctica durante el segundo y el cuarto ciclo. Como expone Merke (2008), el “desarrollismo” implicaba identificar a Argentina como un país

subdesarrollado, ubicado en la periferia del sistema internacional. La consecuencia en política exterior era que la misma “debía ser un instrumento de desarrollo económico que posibilitara la industrialización del país y la integración económica y social entre sus diversas regiones”. La otra cuestión que resalta el autor, en términos identitarios, era que el Otro en esta concepción comprendía a aquellos intereses asociados a la permanencia del país agroexportador (pp. 146-147).

Puede decirse que este modelo expresó una postura externa ligada a la búsqueda de una mayor autonomía y diversificación de los lazos internacionales, lo cual implicaba un no alineamiento con la potencia hegemónica y sí mayores y mejores lazos con los vecinos latinoamericanos. En este marco, América Latina en general y Brasil en particular fueron los principales apuntados para reforzar la integración regional, independientemente de los resultados obtenidos. Si bien el peronismo y el kirchnerismo fueron los principales exponentes de esta identidad, también otros signos políticos, e incluso Gobiernos no democráticos, han optado por el no alineamiento con Estados Unidos o, más aún, por el intento de “mantener espacios de decisión propia frente a las demandas y presiones de Washington” (Russell y Tokatlian, 2002a, p. 414).

A su vez, cabe mencionar que, a diferencia del consenso producido en torno a la identidad liberal, durante el segundo ciclo los diseños externos peronista, desarrollista, radical y hasta militarista debieron coexistir —en su momento— con algunos valores de lo que fuera la política exterior tradicional, debido a que grupos sociales ligados directa e indirectamente a las funciones y a las responsabilidades de la Cancillería se habían apropiado de una cultura burocrática a la que los Gobiernos debían prestar una atención muy especial para la conducción de los asuntos internacionales del país (Miranda, 1994). Este disenso también se produjo durante el cuarto período, en la medida en que diversos sectores internos criticaron tanto al modelo económico interno como también a la inserción internacional implementada por el kirchnerismo, sobre todo respecto al vínculo establecido con Estados Unidos, Venezuela, Rusia y Brasil.

Como corolario de estas cuestiones, quedó evidenciada la existencia de una doble identidad internacional argentina, la cual se encuentra irresuelta y constantemente en pugna entre dos opciones bien definidas y disímiles entre sí. Ello se ha trasladado a un péndulo recurrente entre dos grandes orientaciones de política exterior, las cuales encuentran su sustento, como se mencionó, en las identidades liberales y desarrollistas. Así, siguiendo a Russell y Tokatlian (2013), puede decirse que la política exterior argentina se encuentra “entre la aquiescencia y la autonomía”. Esta oscilación ha derivado en la generación recurrente de caracterizaciones negativas respecto a las políticas exteriores implementadas por Argentina en su

historia, relacionadas con la supuesta incapacidad de mantener un lineamiento uniforme en clave de “interés nacional” en el transcurso de la historia a diferencia de lo sucedido en países como, por ejemplo, Brasil.

Podría decirse que la existencia de esta dicotomía identitaria expresaría una crisis en la identidad internacional argentina, no por la falta de sustento teórico e ideacional de la misma —que cuentan con un profundo soporte en espacios tales como las doctrinas de los grandes partidos políticos nacionales o en determinados sectores de la sociedad civil con intereses específicos, como la Sociedad Rural y la UIA—, sino porque son recurrentes los deseos y los intereses de “refundar” el país por cada nuevo gobernante que asume en la Casa Rosada, sobre todo cuando este último representa políticamente una identidad opuesta a la su antecesor.

Así, por ejemplo, Russell (2010) destaca que todos los Gobiernos que asumieron desde la segunda mitad de los 40 proclamaron la misión de “reinsertar a la Argentina en el mundo”. En efecto, Miranda (2001a) destaca que las posibilidades de inclusión del país en los ámbitos y cuestiones más relevantes de los procesos internacionales ha sido planteada como una *necesidad política* para la diplomacia y los negocios, entendiéndose la inserción de un país como Argentina como “una condición: la de ser tenida en cuenta por la política y la economía mundiales” (p. 169).

Otra cuestión que se ha sostenido, en este caso a partir de 1983, está relacionada con la idea de que era preciso hacer de Argentina un país “normal” y “en serio”. Naturalmente, este punto de partida implicaba una lectura negativa y sin beneficio de inventario de lo hecho por sus antecesores o, al menos, los inmediatos (Russell, 2010, p. 232). Tanto durante el menemismo como durante el kirchnerismo, por ejemplo, los deseos retóricos de construcción nacional en aquellas claves demuestran dicha cuestión.

Lo que sí puede decirse, volviendo a la refutación del carácter “errático” de la política exterior, es que la misma se encuentra circunscripta a intereses específicos determinados, correspondientes a los de los sectores que llegan a la conducción del Estado y al modo de acumulación interna predominante defendido por ellos, que se traduce en un determinado modo de inserción internacional.

Otro aspecto a destacar es que, si bien han sido cuatro grandes vaivenes, los mismos han expresado las dos grandes identidades mencionadas. Ello significa que las mismas, cuando no se encuentran representadas políticamente en el Gobierno de turno, siguen estando presentes en algunos sectores de la sociedad argentina, dando cuenta de su anclaje ideacional en el transcurso del tiempo.

Un ejemplo claro de esta cuestión fue lo que ocurrió luego de finalizado el primer ciclo de política exterior y la supuesta “declinación nacional” que se produjo desde

entonces. En este sentido, Paradiso (2007) destaca que cada crisis institucional que tuvo lugar a partir de los años 30 alejó la ilusión de “grandeza” argentina —obtenida durante el primer ciclo agroexportador y de alineamiento— y potencialidad en los liberales, y laudaba en favor de la sensación de decadencia en la ciudadanía, según estos últimos. La vía restauradora del sendero aspiracional requería hacer todo lo opuesto a lo que habían intentado las políticas desarrollistas y la diplomacia autónoma: “si una economía abierta al mundo y la relación especial con la potencia hegemónica de la época habían sido la fórmula exitosa de principios del siglo XX, se trataba de repetirla a fines del mismo desandando lo andado por gravitación de las ideas que habían respaldado a aquellas políticas” (p. 24).

Es decir, la vuelta a la “normalidad” pregonada por determinados sectores circunscriptos a una determinada identidad implicaba la crítica profunda hacia lo hecho desde el fin de su Gobierno y el retorno hacia un modo de acumulación y de inserción internacional que los había beneficiado enormemente. Ello encontró su cauce con el tercer ciclo, que estuvo acompañado, como expone Russell (2010), por un *mea culpa* y un cuestionamiento profundo por las “confrontaciones inútiles” con la potencia hegemónica —Estados Unidos— desarrolladas a partir de los 40, lo cual derivó en el alineamiento establecido con el hegemón durante el menemismo para “facilitar” la inserción internacional argentina, con la idea de “no equivocarse” las alianzas en momentos de profunda transformación del orden político y económico internacional: “dos asuntos fundamentales que habían marcado a fuego, según el Gobierno de Menem, el éxito inicial y el fracaso posterior del país” (p. 274).

En otro orden de ideas, más allá de la existencia de identidades en pugna y sus consecuencias en la política exterior argentina, ello no ha impedido la consolidación de determinados principios ordenadores en esta última. En este sentido, Lorenzini (2013) destaca que existen determinados principios⁹ observables en la política exterior argentina, a saber: el respeto del Derecho Internacional, de la democracia y de los derechos humanos, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de controversias (p. 44).

Estos principios podrían comprenderse dentro de una tercera identidad internacional argentina denominada por Merke (2008) como “normativa”, la cual se caracterizó por definir al país como un miembro responsable del sistema normativo internacional y un firme defensor de la igualdad jurídica de los Estados. De acuerdo con el autor, la consecuencia fue la predisposición estructural a encarar los problemas

⁹ Los *principios* pueden ser entendidos como “el conjunto de creencias y convicciones sobre los cuales descansan los fundamentos de las políticas externas y refieren a un conjunto de normas jurídicas que emanan del Derecho Internacional Público y que son consideradas esenciales en el diseño de la política de los Estados” (Lorenzini, 2013, p. 44).

de política exterior en términos jurídicos antes que políticos, expresándose como una cuestión de medios y no de fines (p. 147). De esta forma, puede decirse que este tipo de identidad no necesariamente sea excluyente con las otras dos, sino que puede haberse complementado con las mismas en diversos pasajes históricos.

A su vez, Russell (2010) destaca que existe lo que podría denominarse como “intereses permanentes” de Argentina, destacándose, por ejemplo, la necesidad de ampliar los mercados externos y las fuentes de capitales y de tecnología, o de reducir las barreras al comercio y los subsidios a los productos agrícolas (pp. 261-262). Es decir, además de los principios jurídicos, los intereses económicos también han moldeado una concepción según la cual la política exterior debe servir como medio para incrementar la inserción económica internacional del país.

Si bien estos principios ordenadores han sido orientativos para la mayoría de los Gobiernos, también han existido importantes rupturas. Así, por ejemplo, el menemismo rompió con la tradición de neutralidad, no injerencia y solución pacífica de controversias que caracterizó históricamente a la diplomacia argentina, con el envío de embarcaciones y tropas de las Fuerzas Armadas a la Guerra del Golfo —sin la aprobación del Congreso— y el voto de condena a Cuba. Pero también, cabe destacar que las categorías de democracia y derechos humanos son relativamente nuevas como principios ordenadores, las cuales se pueden identificar con la redemocratización de 1983, durante el Gobierno de Alfonsín y los de Kirchner y Fernández.

4. Percepciones mutuas entre Argentina y Brasil

Tras el análisis respecto a cómo se identifican internacionalmente Brasil y Argentina, el apartado final de este capítulo examinó cómo se han percibido mutuamente en el transcurso de la historia, con especial énfasis a partir de la creación del Mercosur.

Como se expuso anteriormente, la historia de las relaciones bilaterales entre aquellos países ha estado signada por diversos estados perceptivos mutuos, que han transitado desde las indiferencias, las hipótesis de conflicto, la desconfianza y la convergencia, no obstante lo cual cabe destacar que jamás se percibieron como enemigos.

Así, *grosso modo* pueden identificarse dos grandes percepciones mutuas: una de rivalidad, con base en consideraciones geopolíticas y fuertemente atada al círculo militar interno decisorio, y otra de sociedad, la cual se consolidó a partir del

advenimiento de la democracia en ambos países en la década del 80, producto de lo cual convergieron, entre otras cuestiones, en la constitución del Mercosur.

Percepciones brasileñas sobre Argentina

Como se mencionó, las percepciones de Brasil sobre Argentina han seguido prácticamente dos direcciones: la rivalidad, vigente en gran parte del siglo XX, y la de sociedad, que se dio a partir de la redemocratización del país y se fortaleció desde 1991.

Respecto a la primera, siguiendo a Lanús (1984), puede decirse que había una doctrina “antiargentina” presente en buena parte de la élite política de Brasil en aquellos años. De acuerdo con el autor, dicho sentimiento nutría el pensamiento de muchos sectores de la diplomacia de Itamaraty como también de las Fuerzas Armadas brasileñas. Debido a ello, los intentos de acercamiento que se dieron durante las presidencias de Perón y Vargas, por ejemplo, fueron infructuosos.

Con la constitución de la Nueva República en 1985 y el advenimiento de la democracia en Brasil en 1988 —con la promulgación de la Constitución Federal—, se consolidó un proceso cooperativo estratégico con Argentina en donde primó una visión de socio hacia este país, la cual se consolidó a partir de la firma del Mercosur tres años más tarde. En este sentido, la importancia de las relaciones bilaterales con el socio austral se ha vuelto indiscutible para la gran mayoría de políticos y formadores de opinión del área externa de Brasil. Una encuesta realizada a la comunidad brasileña de política exterior identificó en Argentina un país que es reconocido casi unánimemente como uno de los tres —los otros son Estados Unidos y China— en los que “Brasil tiene un interés vital” (Souza, 2009; citado en Motta Veiga, 2009).

Esta importancia atribuida hacia el país vecino se acopla con la percepción de oportunidades y amenazas con el mismo, ambas asociadas en gran medida a la contigüidad geográfica (Motta Veiga, 2009). En este sentido, el autor destaca que existen tres factores condicionantes positivos y tres negativos respecto a las percepciones sobre Argentina en Brasil, aunque cabe resaltar que las mismas se adscribieron siempre dentro del marco cooperativo mencionado.

La primera de las percepciones positivas está relacionada con el supuesto según el cual el acercamiento hacia Argentina en especial, así como la política brasileña hacia América del Sur en general, “contribuyen a aumentar el capital político de Brasil en sus relaciones con el mundo —y, para ser más precisos, en las relaciones con los países desarrollados—” (Motta Veiga, 2009, p. 5). Las concepciones retóricas de política exterior analizadas en el capítulo anterior, así como el componente

sudamericano y el universalismo de la identidad internacional de Brasil examinados en esta sección, dan cuenta de ello.

En este sentido, merece especial mención una anécdota plasmada por Lafer (1997), mientras se desempeñaba como canciller de Cardoso, respecto a una apreciación realizada por el entonces presidente brasileño en ocasión de la visita de su par francés, Jacques Chirac, en 1997. Allí, Cardoso aseguró que “el relacionamiento con la Argentina constituye la piedra angular de nuestra política externa” (p. 250). A su vez, describió a las relaciones entre Brasil y Argentina como centrales para el Mercosur, comparándolas con los vínculos franco-alemanes en cuyo marco fue erigida la integración europea.

En cuanto a la segunda visión positiva, se destaca el lugar de Argentina como *mercado regional* para Brasil. Hasta la creación del Mercosur, los condicionamientos positivos de carácter económico eran poco relevantes; pero, desde entonces, este tipo de percepciones ganaron fuerza debido a la importancia argentina para las exportaciones brasileñas de bienes, tanto cuantitativa como cualitativamente, ya que no solo es uno de sus principales socios, sino que también constituye uno de sus principales compradores de sus productos manufacturados. A ello cabe agregar los beneficios obtenidos por los empresarios brasileños en el siglo XXI, debido a que Argentina fue una puerta de entrada al mercado internacional para sus exportaciones y también el primer país de destino de inversiones extranjeras de empresas nacionales en proceso de internacionalización. Estos aspectos se han traducido en “la percepción de una contribución específica de la relación bilateral a los objetivos de inserción internacional de la economía brasileña” (Motta Veiga, 2009, p. 5).

Como prueba de este cambio de percepción que se dio desde los 90, puede destacarse lo expuesto por Berringer (2015) referido a la postura de la burguesía industrial brasileña, la cual, a pesar de no haber participado activamente en el proceso de creación del Mercosur, demostró su apoyo al bloque en sus primeros años, sobre todo desde la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp). Los datos económicos dan cuenta de esta cuestión: además de los volúmenes de intercambios comerciales bilaterales analizados en el primer capítulo, cabe destacar que, para 1994, en Argentina se ubicaban 300 empresas brasileñas (Hirst y Pinheiro, 1995) y, 11 años después, dicho país era el segundo destino de la IED brasileña, con un 7,2 % sobre el total para los primeros ocho meses de 2006 (Bianco et al., 2008). Finalmente, cabe destacar un documento de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) de Brasil de aquella época, según el cual existía la “percepción de que Argentina es un mercado con potencial de crecimiento y que, por tanto, se debe invertir para poder crecer y desarrollar el producto con los clientes” (Iglesias, 2007, p. 20).

En la tercera visión positiva hacia Argentina se destaca la interdependencia económica bilateral, incrementada desde los 90, la cual se tradujo en un aumento de la sensibilidad de las dos economías al desempeño del vecino y sus vaivenes. Lo acontecido a partir de la devaluación del real en 1999 y de la crisis argentina en 2001, a modo de ejemplo, dan cuenta de aquella cuestión. No obstante, a partir de lo analizado en el cuarto capítulo, cabe recordar que esta sensibilidad es mayor para Argentina que para Brasil, debido al lugar asimétrico que ocupa uno y otro respectivamente en la economía del vecino.

Ahora bien, además de aquellas percepciones índole positiva hacia Argentina, Motta Veiga (2009) destaca que también existen otras tres de índole negativa en Brasil, las cuales, de acuerdo el autor, se encuentran estrechamente vinculadas entre sí.

La primera percepción negativa refiere a la asimetría de tamaño entre Brasil y Argentina, la cual restringe el alcance de los factores positivos, al menos en lo que respecta a su dimensión económica. Esta cuestión se profundizó a partir de la segunda mitad de los 90, para convertirse en un rasgo característico de la relación bilateral desde entonces. Lo destacable de esta percepción es que tiene una implicancia en la política exterior brasileña en su relación con su vecino. En este sentido, Motta Veiga (2009) destaca la relevancia de esta variable para explicar la baja disponibilidad de Brasil para aceptar las restricciones argentinas al manejo de sus políticas: “cuanto más peso tenga la percepción de asimetría en la formación de posiciones de los actores brasileños, menos estarán dispuestos a adaptar sus posiciones para integrar las preocupaciones argentinas” (p. 7).

El segundo tipo de percepciones negativas están dadas, según el autor, a partir de las restricciones a la implementación de políticas internas en función de los compromisos negociados bilateralmente en el ámbito del Mercosur en torno al uso de instrumentos nacionales de política industrial y atracción de inversiones.

Una prueba de ello fue que, tras la firma del MAC entre Argentina y Brasil a comienzos de 2006, el entonces presidente de la CNI, Armando Monteiro Neto, declaró que dicho Mecanismo “va en contra del espíritu de integración del Mercosur y crea un clima de retroceso en el desarrollo del bloque” (*Folha de S. Paulo*, 02/02/2006). Esta postura fue reivindicada en un documento institucional del mismo año, en donde, a partir de la “deficiencia crónica” que poseía el bloque en la implementación de las reglas comerciales, se sostenía que “los esfuerzos de institucionalización del ‘Mercosur económico’ deben enfocarse en la agenda de consolidación del área de libre comercio” (CNI, 2006, p. 155).

Esta postura crítica alcanzó ribetes más ofensivos. En efecto, Berringer (2017) destacó que parte de la burguesía brasileña pidió al Estado brasileño en 2009 abrir un panel en la OMC contra Argentina e implementar medidas de represalia ante la adopción de LNA por este país. La consideración, en este caso desde la CNI (2009), se debía no solo a la pérdida de Brasil del *market share* de los productos sujetos a medidas proteccionistas, sino también al desvío de comercio de esos bienes en favor de China. Como consecuencia, se produjo en Brasil otra externalidad negativa en las percepciones, y es que, bajo el Gobierno de Lula, “ya no ha sido posible separar el desarrollo de las relaciones con Argentina del desarrollo de los mecanismos de integración regional” (Lessa, 2010, p. 122).

La tercera percepción negativa ha estado dada en función de las restricciones al posicionamiento o estrategias brasileñas en foros y negociaciones internacionales. En esencia, se trata de las negociaciones Mercosur-UE y la Ronda de Doha de la OMC, en las cuales Argentina y Brasil han mantenido estrategias disímiles (Motta Veiga, 2009).

Como ejemplo, en un encuentro realizado en Brasil en noviembre de 2004, que reunió a empresarios e industriales de diversos segmentos y entidades, como la Fiesp, la Asociación Brasileña de las Industrias de Calzados (Abicalçados, en portugués), la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electro-electrónicos (Eletros, en portugués) y la Asociación de Comercio Exterior de Brasil (AEB, en portugués), se hicieron diversas reservas sobre la importancia para diversos sectores brasileños acerca de la profundización del Mercosur. De acuerdo con los representantes de aquellas entidades, se dejó en claro la intención de retroceder hacia una zona de libre comercio debido a las reticencias impulsadas por Argentina y las restricciones extrarregionales que ello conllevaba: “el Mercosur sería un ancla que sujetaría a Brasil en las negociaciones internacionales, dificultando los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea” (Vigevani et al., 2008, pp. 19-20).

En el caso particular de la UE, luego de la reanudación oficial de las tratativas en 2010, fue Brasil quien tomó las riendas del proceso y presentó, a finales de 2013, una importante oferta de reducción arancelaria, intentado superar las reticencias provenientes desde la Casa Rosada. De acuerdo con Actis (2017), “en aquel momento en Brasilia se hablaba de ‘velocidades diferentes’ dado el reconocimiento de que la Argentina estaba lejos de aceptar una liberalización de un universo tan grande de productos” (p. 958).

Como consecuencia de estas percepciones y de la evolución de los acontecimientos, se ha producido una situación novedosa en el período reciente. En efecto, Motta Veiga (2009) destaca que, por primera vez desde la creación del

Mercosur, se había producido una clara división, entre los actores relevantes brasileños, en cuanto a las actitudes hacia Argentina:

Del lado de los actores gubernamentales y no estatales sensibles a la importancia de la dimensión política de la relación, la postura defendida es la paciencia estratégica, unida a alguna dosis de unilateralismo benévolo. Del lado empresarial, críticas y demandas de autonomía en relación a compromisos bilaterales o —con menor frecuencia, aunque creciente— de represalia por las medidas proteccionistas del vecino (p. 14).

Respecto a la postura gubernamental, la actitud de “paciencia estratégica”, implementada con especial énfasis durante el Gobierno de Lula, constituía una forma de enfrentar las resistencias o disidencias al interior de Brasil frente a la insurgencia de problemáticas comerciales con Argentina, sobre todo considerándose que “distintos poderes fácticos” brasileños (Actis, 2019) no se sentían cómodos con la dinámica adquirida en la relación bilateral. En este sentido, Itamaraty procuró evitar una escalada en el tono de los conflictos regionales que pudiera poner en riesgo la viabilidad a largo plazo del bloque regional y, en particular, la relación con Argentina (Ramos y Vaschetto, 2015).

En otras palabras, dicha postura reconocía la existencia de asimetrías estructurales favorables a Brasil con implicaciones sobre el comercio bilateral, a la vez que sostenía que una Argentina desindustrializada y económicamente débil no es del interés brasileño (Motta Veiga, 2009). En este orden de ideas, se percibió que favorecer el crecimiento económico argentino constituye una relación *win-win*. Así, en ocasión de la firma del Compromiso de Iguazú, Lula aseveró: “Queremos una sociedad entre iguales. Brasil quiere una Argentina fuerte, que recupere su vocación manufacturera y la calidad técnica de su industria” (*Página12*, 01/12/2005). También sostuvo, en un Seminario empresarial, que “una Argentina industrializada fortalece a Brasil, al Mercosur y al proyecto sudamericano”, y destacó la necesidad de generar medidas “para reformar el círculo virtuoso” (da Silva, 2008).

No obstante, esta posición hacia Argentina no fue unívoca, sino que comenzó a mostrar rupturas, sobre todo luego del cambio en la presidencia en 2011 y del retroceso económico brasileño. En este sentido, considerando la persistencia de las restricciones comerciales, el segundo canciller de Dilma, Luiz Alberto Figueiredo, tras su primer viaje oficial a Argentina, advirtió que “cuando hay obstáculos al comercio, las partes terminan buscando otros socios” (*El Cronista*, 23/09/2013).

Así, si bien esta postura se mantuvo oficialmente —al menos desde la retórica—, comenzó a evidenciar matices más similares a la postura esgrimida por muchos

empresarios, críticos con la “paciencia estratégica” gubernamental. En este sentido se expresó el entonces presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior (Coscecx) de la Fiesp, embajador Rubens Barbosa, revelando el malestar de los empresarios brasileños frente a las trabas comerciales argentinas: “El Gobierno brasileño tiene una política de paciencia estratégica con Argentina, pero desde el punto de vista de los empresarios la paciencia está llegando a un límite”, llegando a afirmar que “el Mercosur está paralizado, desde el punto de vista económico-comercial está muerto porque no avanza y no genera ningún dólar” (*El Cronista*, 23/09/2013). El fundamento de esta percepción radicaba en el hecho que, “en un mundo en el que los países están bajando las barreras arancelarias, impulsando el comercio y siendo más competitivos, nosotros estamos perdiendo competitividad”, tal como expresó el entonces director de Desarrollo Industrial de la CNI, Carlos Abijaodi (*O Globo*, 10/05/2013).

Una de las razones de este cambio perceptivo ha estado vinculada a las dificultades a la importación y a la exportación, producto de lo cual salieron de Argentina entre 20 y 30 empresas brasileñas entre 2012 y 2015, según el presidente de la Junta de la Cámara Argentina de Comercio, Alberto Alzueta (Mendonça, 10/02/2016). Una de las consecuencias fue el descenso de los montos de la IED brasileña en Argentina: con base en datos del Banco Central de Brasil, los IBD han disminuido paulatinamente desde 2011 hasta alcanzar su nivel más bajo de la década en 2015, al pasar de USD 1.159 millones a USD 109 millones, respectivamente, representando cada una el 4,9 % y el 0,5 % sobre el total de inversión en Argentina para aquellos años.

A su vez, existió otra condición objetiva que dio cuenta de una priorización decreciente hacia el Mercosur por parte de Brasil, vinculada con la mayor influencia china, que se convirtió en su principal socio comercial, desplazando a Estados Unidos. En este sentido, como se observó anteriormente, China se convirtió en el principal mercado de destino de las exportaciones brasileñas en 2009 y en el principal país de origen de las importaciones de Brasil en 2012, condiciones que ha mantenido hasta 2015. Esta mayor influencia de China —tanto en Brasil como en América Latina y el mundo en general—, generó en Brasil una mayor propensión a interactuar en el plano global muchas veces en detrimento del plano regional (Actis, 2015). Ello tuvo como corolario para la región sudamericana una priorización decreciente por parte de la diplomacia brasileña y, en lo que respecta al Mercosur, fue utilizado preferentemente como instrumento para administrar la relación con Argentina y para ayudar a estabilizar a una región turbulenta (Malamud y Rodríguez, 2014).

Percepciones argentinas sobre Brasil

Históricamente han existido dos grandes visiones por parte de las élites argentinas hacia Brasil: como rival y como socio. La primera ha primado durante la mayor parte de la historia en el vínculo bilateral, fuertemente influenciada por las percepciones geopolíticas y de poder hacia el vecino, arraigada en la élite militar nacional. Dicha visión se complementó, desde mediados de los 60, con la percepción respecto a las asimetrías en favor de Brasil que estaban ampliándose en aquellos años, a partir de lo cual surgió un sentimiento argentino de “inferioridad” ante el “milagro brasileño” (Russell y Tokatlian, 2002a, 2011).

Esta concepción de rivalidad hacia Brasil podría enmarcarse dentro de lo que Pereyra Doval y Romero (2013) denominan como el “pensamiento nacionalista militar”, una “tendencia profunda” sustentada en una lectura histórica de disputas geográficas no dirimidas convenientemente desde la disolución del imperio lusitano. Dichos autores señalan que aquella concepción prevalece, aunque en forma minoritaria, en el interior de las élites argentinas —fundamentalmente, las Fuerzas Armadas—, pero, en general, posee poca presencia en los ámbitos académicos y políticos, incluso con baja densidad de circulación en cuanto a información general.

En este marco, si bien se llevaron adelante intentos tendientes al fortalecimiento de la cooperación regional con Brasil en el siglo XX¹⁰, lo cierto fue que dichas políticas no lograron quedar exentas de antiguos recelos, los cuales terminaron imponiéndose. En consecuencia, aquellas intenciones de acercamiento y mayor integración tuvieron resultados magros, ya que primó la visión negativa hacia Brasil.

Respecto a la segunda visión, si bien pueden identificarse diferentes momentos —breves— donde se buscó establecer mecanismos e instituciones cooperativas bilaterales, lo cierto fue que recién a partir de mediados de los 80 la percepción de Brasil como un socio se convirtió en la visión predominante en Argentina, en donde ha primado no solo el aspecto económico, sino también el político-estratégico. En este sentido, a partir de la redemocratización argentina se produjo un “cambio cualitativo de la relación bilateral” (Russell y Tokatlian, 2011), que significó dejar atrás definitivamente la rivalidad en clave geopolítica y las hipótesis de conflicto y pasar a una cultura de cooperación y a la identificación de Brasil como un socio. Esta macro concepción se ha mantenido vigente desde entonces, dentro de la cual han existido,

¹⁰ El hecho de que haya prevalecido la percepción de rivalidad no impidió que se llevaran adelante intentos cooperativos con Brasil. Prueba de ello fue la firma del Pacto ABC en 1915, el intento de Perú por reflotarlo y de crear una unión de naciones latinoamericanas, y los acuerdos de Uruguayana en 1961. También caben destacar, por haber sido los prolegómenos del cambio en los 80, el inicio de reuniones en 1977 con Brasil y Paraguay, las cuales tuvieron como corolario la firma en 1979 de un Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú, y el acuerdo con Brasil en 1980 de cooperación para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear.

lógicamente, vaivenes, pero siempre dentro de un marco de consideración de relevancia hacia el otro, cuestión que se ha incrementado en los últimos años a raíz de la creciente importancia de la economía brasileña en la Argentina y del ascenso del gigante sudamericano en el escenario regional y mundial.

En el marco de la orientación latinoamericanista y tercermundista dada por el Gobierno de Alfonsín, se produjo el acercamiento con el Brasil redemocratizado, en virtud de lo cual ambos países comenzaron la construcción de un proceso cooperativo estratégico bilateral¹¹. Así lo manifestó Alfonsín (2001), quien afirmó que se buscó “crear una verdadera comunidad, y no una mera asociación” (p. 6), con el fin de constituir “un espacio amplio donde nuestras naciones encontraran el equilibrio solidario para hacer frente a los nuevos desafíos de una globalización insolidaria” (p. 3).

A partir de los años 90, en el marco de la reconfiguración mundial y sus consecuencias políticas e ideológicas, la percepción hacia Brasil volvió a mutar, pero esta vez no dejaba de ser concebido como socio, sino como uno de tipo “secundario” o “subordinado” en virtud del alineamiento establecido con Estados Unidos.

En este sentido, Russell y Tokatlian (2011) destacan que existieron dos visiones sobre Brasil en aquel entonces: una dominante y otra secundaria. La visión dominante era compartida por el Gobierno de Menem y por sectores de la opinión pública. En ella se percibía a Brasil con preocupación, debido a su relativo distanciamiento con Estados Unidos —a diferencia de lo que había ocurrido durante el paradigma americanista brasileño— y la búsqueda de mayor poder e influencia externa en clave realista. Debido a ello, si bien Brasil tenía un lugar destacado en la política exterior menemista y resultaba un socio económico insoslayable, su lugar político-estratégico era inconveniente, como se mencionó anteriormente. La visión secundaria, que coexistía con la dominante, le otorgaba al vínculo con Brasilia un valor político fundamental, tanto para promover el desarrollo nacional como para limitar el plegamiento a Washington. Esta visión era defendida por un amplio abanico de las élites argentinas, que incluía, entre otros, a sectores importantes de los partidos tradicionales —peronismo y radicalismo— y a diversas agrupaciones de centro-izquierda (pp. 291-293).

Por su parte, las encuestas ratificaban esta importancia atribuida a Brasil. En una pesquisa desarrollada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI, 1998), el 51 % de los líderes de opinión sostenía, teniéndose en cuenta a todos

¹¹ De todas formas, Simonoff (2016) destaca que la opción de integración selectiva y gradual hacia Brasilia se aceleró producto del “giro realista” adoptado por Alfonsín, en cuyo marco se produjo también la implementación de medidas políticas y económicas internas más “ortodoxas”, en un contexto de crisis (Rapoport y Spiguel, 2003).

los países, que Argentina debía tener con Brasil las más firmes y estrechas relaciones, ubicándose por delante de Estados Unidos (34 %). Por su parte, la opinión pública ubicó a Brasil en segundo lugar (19 %), por detrás de Europa (27 %) ¹². A su vez, esta visión hacia Brasil tuvo su correlación hacia el Mercosur en la opinión pública argentina. De acuerdo con un estudio patrocinado por el BID-Intal, el 85 % de los líderes argentinos entrevistados manifestaron un juicio positivo sobre el bloque en 1993 (Achard, 1994). La mencionada encuesta del CARI, de cinco años más adelante, no solo confirmó que este juicio se mantenía vigente, sino que se había incrementado a un 98 % quienes consideraban importante que Argentina integrara dicho espacio subregional.

Ahora bien, como se expuso con anterioridad, la crisis del 2001 significó un cambio en las percepciones y la política exterior en clave revisionista en Argentina, buscando distanciarse de lo implementado durante el menemismo. Nuevamente, la construcción de un país y la reinserción internacional volvieron a ponerse en el tapete político-estratégico. En este contexto, Brasil pasó a ubicarse en el centro de las consideraciones, lo cual tuvo su correlato en su concepción como una de las prioridades centrales de la política exterior.

De acuerdo con Russell y Tokatlian (2011), pueden identificarse tres grandes momentos en las percepciones de las élites argentinas sobre el lugar de Brasil desde entonces: durante el Gobierno de Duhalde, desde allí hasta 2006, y en los años posteriores a partir de entonces.

Como se mencionó, la gestión duhaldista debió transitar por el filo del abismo institucional, en cuyo marco debió navegar entre la alternativa estadounidense, vital para alcanzar un acuerdo por la deuda, y Brasil como principal socio de política exterior, opción que terminaría imponiéndose. En este marco, el socio regional era percibido como “compañero fiel”, dado el apoyo del Gobierno de Cardoso frente a la situación crítica que debía afrontar Argentina por la deuda, y también como “principal carta” de inserción internacional argentina (Russell y Tokatlian, 2011, pp. 296-297).

Ya con Kirchner, y hasta 2006, se consolidó una percepción hacia Brasil de “Alianza Estratégica”, la cual, si bien había sido definida jurídicamente con el acuerdo suscrito en Belo Horizonte en 1997, se consolidó como tal a partir de los modelos trazados por las élites gobernantes en ambos países desde 2003 (Pereyra Doval y Romero, 2013). Así, y a diferencia de las etapas anteriores, no han existido desde entonces visiones secundarias que se opongan al creciente consenso sobre la centralidad de Brasil para Argentina (Russell y Tokatlian, 2011).

¹² Resulta interesante aclarar que la preferencia por Brasil era significativamente más alta entre quienes pertenecían a la administración pública (66 %) y los dirigentes políticos (59 %), mientras que quienes se inclinaban por Estados Unidos eran los empresarios, periodistas y militares (CARI, 1998, p. 27).

Ello fue confirmado por encuestas realizadas por el CARI (2002, 2006), según las cuales Brasil era el país latinoamericano destinado a jugar un rol protagónico en el campo internacional, tanto para la población general como para los líderes de opinión, debido a lo cual la integración regional debía ser el eje más relevante sobre el cual estructurar la política exterior argentina. A partir de entonces, se acentuó la imagen positiva hacia Brasil y su concepción como actor clave en la reinserción internacional y recuperación argentina, tanto desde el punto de vista político como económico. Sin embargo, también resurgió una dicotomía perceptiva debido a los problemas comerciales evidenciados con aquel país, lo cual acentuó también la imagen de Brasil como país que no favorecía la integración regional para todos los miembros.

Así, en un primer momento Kirchner (2003b) daba cuenta de la importancia atribuida a la relación con Brasil y su presidente, calificando a Lula como “verdaderamente mi amigo”, a la vez que asentía la concepción estratégica compartida en “la construcción de un proceso de integración, primero bilateral entre Brasil y Argentina”. No obstante, dos años después se había consolidado una percepción de irritación y desencanto debido a la profundización de las asimetrías y beneficios en favor de Brasil, así como la preferencia de este país por no solucionar los problemas comerciales bilaterales. En este sentido, “explícita e implícitamente, por derecha y por izquierda, se fue develando un sentimiento ambivalente hacia Brasil que, sin tener los visos de pugnacidad de otra época, demostraba lo difícil que era arraigar una cultura de amistad entre los dos países” (Russell y Tokatlian, 2011, p. 301).

Debido a estas tensiones con Brasil y a las asimetrías bilaterales que se profundizaban, cabe comprender también las preferencias de otros sectores internos por fortalecer los vínculos con países como México o Chile. En este sentido, Russell y Tokatlian (2011) dan cuenta de que diversos grupos localizados en la Cancillería, en el ámbito empresarial, en *think-tanks* y en medios de comunicación alentaban a contrabalancear el poderío “sudamericano” de Brasil por medio de una política más “latinoamericana”, en la que el papel de México se presentaba como crucial para aquellos sectores (pp. 301-302). Empero, como se observó en el capítulo anterior, el Gobierno argentino prefirió la profundización de la alianza con Venezuela, a la vez que Kirchner evidenció su descontento ante el proyecto sudamericano de Brasil, expresado en su negativa de asistir a la cumbre inaugural de la CSN.

A partir de 2006, Russell y Tokatlian (2011) exponen que se ha ido produciendo una “convergencia en la heterogeneidad” que, según los autores, parece indicar el inicio de un ciclo largo en el que Brasil es visto como central para las relaciones exteriores de Argentina, al tiempo que se mantienen ciertos recelos.

El origen de este “giro” en dirección a una percepción más positiva en amplios sectores internos radica en tres cuestiones. En primer lugar, a partir de la creciente relevancia internacional de Brasil y su peso regional, producto de lo cual Argentina define a aquel país como “inevitable” o “indispensable”, visiones de sesgo pesimista y optimista, respectivamente. En segundo lugar, se resalta el éxito de Brasil en política interna y externa en contraste con la situación argentina, lo que genera diversos sentimientos y es usado como bandera de lucha por la oposición al kirchnerismo. Y en tercer lugar, se destaca la expansión brasileña en la actividad económica argentina, que genera percepciones varias y una inquietud común que renueva percepciones ya vigentes en la década de 1960, lo cual tampoco ayuda a generar confianza y autoestima (Russell y Tokatlian, 2011, pp. 304-309).

Más allá de estos recelos, Fabani et al. (2019) expusieron que las representaciones mediáticas en torno a las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y Brasil han sido preponderantemente cooperativas en el período 2011-2015, dejándose de lado la visión del otro como rival o contrincante.

Por su parte, en la opinión pública argentina también se evidenció un incremento respecto a la consideración positiva hacia Brasil en esta nueva época, de acuerdo con las diversas encuestas realizadas por el CARI (2002, 2006, 2010, 2015), tanto para la opinión pública en general como para los líderes de opinión en particular.

En este sentido, como país con el cual debía concentrarse en tener las más firmes y estrechas relaciones bilateralmente, Brasil evidenció un ascenso notable, pasando del 10 % en opinión pública en 2002, al 18 % en 2006, a un descenso al 7 % en 2010 y a un incremento al 18,8 % en 2015, destacándose para este último año que la opción de todos los países latinoamericanos (28,7 %) era la preferida al momento de elegir la consolidación de una relación bilateral. Es decir, la región en general y el Brasil en particular contaban con una percepción positiva y un apoyo general en la opinión pública en 2015.

Respecto a los líderes de opinión, también Brasil incrementó su importancia. En este sentido, dicho país contaba en 2002 con un apoyo del 36 %, del 17 % en 2006, del 42% en 2010 y del 29% en 2015, seguido en esta última por todos los países latinoamericanos en general (24 %). A su vez, cabe resaltar que, frente a una globalización percibida como amenaza, el Mercosur continuaba gozando en el 2015 de alta legitimidad, tanto entre la población en general (49,2 %) como entre los líderes de opinión (54 %), considerándose como el espacio que debía priorizarse al momento de considerar la estrategia de integración regional, incluso más que a la Unasur (CARI, 2015).

Es importante mencionar que esta consideración estratégica respecto a Brasil no provino solo de Argentina, sino que se extendió en la opinión pública mundial durante los últimos años, al son del crecimiento económico que estaba experimentando el gigante sudamericano y de la mejora de los índices socio-económicos durante los Gobiernos de Lula. Así, dentro de las percepciones del Otro, desde mediados de la década del 2000 “Brasil empezó a perder la imagen carnavalesca que solía caracterizarlo. Ya no se lo asocia solamente al fútbol o a las favelas. Ahora se habla de este país como una de las ‘locomotoras’ de la economía mundial” (Gosman, 27/12/2011).

De todas maneras, más allá de esta percepción hacia Brasil como uno de los ejes centrales de la política exterior argentina en los últimos años, se concluye que ello no se ha traducido en la construcción de una relación aceptada ni en un consenso respecto a la forma sobre cómo abordar los problemas más relevantes del Mercosur. En este sentido, se coincide con Russell y Tokatlian (2011) en que esta convergencia de percepciones en la heterogeneidad no se traduce en acuerdos sobre los intereses políticos, económicos y estratégicos que deben constituir la relación con Brasil y, en consecuencia, tampoco sobre la mejor forma de ponerlos en práctica.

Capítulo VII

Explicación teórica del comportamiento mercosureño de Brasil y Argentina

En este último capítulo se realizó una explicación teórica en relación al vínculo entre Brasil y Argentina y las acciones implementadas por ambos países respecto al Mercosur. Se destaca el énfasis en las políticas exteriores de cada uno de ellos, resultando relevante no solo la teoría realista, el institucionalismo y la interdependencia compleja, sino también el constructivismo y el autonomismo. De esta manera, también se profundizaron algunas cuestiones teóricas analizadas brevemente en los capítulos relacionados a las variables de análisis.

La mayor parte de la historia entre Argentina y Brasil puede ser comprendida cabalmente a través del realismo clásico. En un contexto caracterizado por las competencias en torno a consideraciones geopolíticas y de poder, puede aseverarse que ha existido en gran parte de la historia bilateral una inseguridad mutua casi total, basada en la desconfianza hacia el vecino. En este sentido, las percepciones jugaron un rol fundamental, en la medida en que en las élites políticas de ambos países predominaban visiones de rivalidad hacia el Otro, lo cual se tradujo en una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos, aunque ello no ha derivado en una guerra entre sí ni supuso la inexistencia de cooperación en algunas cuestiones puntuales en el transcurso de los años.

Ahora bien, la transición evidenciada en la relación bilateral con el establecimiento de gobiernos democráticos en el primer lustro de los 80 marcó el quiebre de las tensiones político-militares existentes y la eliminación de la distinción entre “alta” y “baja” política realista por una agenda de tipo horizontal. A partir de entonces, se estableció un proceso de cooperación estratégica subregional que se coronaría con la creación del Mercosur, el cual, más allá de sus vaivenes, se ha mantenido en pie y ha resultado en una alta consideración por parte de ambos países. De esta manera, los nuevos Gobiernos se sobrepusieron a las hipótesis de conflicto y,

en términos interdependentistas, comprendieron que existen intensas relaciones de influencia recíproca en donde la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política.

En este sentido, el cambio de percepciones mutuas que se dio a partir de las redemocratizaciones influyó en las concepciones de política exterior, al percibirse al vecino no como un rival, sino como un socio con el cual establecer y fortalecer un lazo eminentemente cooperativo. A partir de este cambio perceptivo, los intereses se diversificaron y pasaron desde el aspecto meramente económico-comercial inicial hacia su complementación con uno en clave político-estratégico en los 2000.

Por otra parte, en concordancia con Keohane y Nye (1988), durante los años siguientes a la conformación del Mercosur, las políticas económicas de Argentina y Brasil alcanzaron la actividad económica interna de su socio en mucho mayor medida que en el pasado, diluyéndose las fronteras entre política interna y externa y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior de cada uno de ellos. De esta forma, se incrementó la interdependencia entre las partes a niveles históricos en comparación con la situación preexistente, aunque la misma no dejó de ser asimétrica en detrimento argentino, mutando, incluso, hacia una situación de dependencia con el mercado brasileño. Con esto, la teoría de la interdependencia compleja cobra una importancia aún mayor para analizar el proceso de integración regional desde la perspectiva bilateral debido a que, si bien se generó una interdependencia y una sinergia entre los países, la misma no es igual para ambos, sino que se develó como estructural y crecientemente asimétrica.

Otra cuestión neoinstitucionalista relevante para el análisis radica en el postulado según el cual la cooperación no elimina la competencia ni el surgimiento de nuevas controversias entre los participantes. En este sentido, se concuerda con Lafer (1997), quien, para el caso de Argentina y Brasil, declaró que “el paso de la rivalidad a la cooperación no implica la abolición de los respectivos intereses nacionales, ni la anulación de las diferencias de percepción sobre el entorno regional y, sobre todo, internacional” (p. 262).

En efecto, la cooperación no eliminó las divergencias que fueron suscitándose entre Argentina y Brasil en el espacio global y subregional. Respecto al primer ámbito, pueden mencionarse las discrepancias que surgieron en las negociaciones extrarregionales, fundamentalmente con la UE, destacándose las “dos velocidades” existentes de acuerdo a los intereses disímiles entre los dos socios más grandes del Mercosur. Otro ejemplo fue el que se dio en el seno de la OMC, en donde Brasil, en su política multilateralista y de *global player*, intentó acercar posiciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo para destrabar la Ronda de Doha, lo que

supuso un alejamiento del posicionamiento esgrimido en Cancún en 2003, cercano al segundo grupo de países, entre los que se encuentra Argentina.

Respecto al ámbito subregional, lo que sucedió fue que, cuando ambos países tuvieron que coordinar políticas en cuestiones muy sensibles o se produjeron restricciones comerciales y reclamos por parte de diversos sectores internos, afloraron las diferencias bilaterales, que por momentos parecieron insalvables, destacándose la consolidación de algunas percepciones negativas en Brasil como producto de ello. En este marco, la interpretación teórica radica en que, si bien el bloque no dejó de ser concebido como un proceso de ganancias *absolutas* para las partes, tampoco estuvo exento de divergencias y consideraciones negativas de algunos sectores internos de Brasil e incluso de Argentina, con base en los constreñimientos que generaba la integración bilateral y las asimetrías en las ganancias del proceso subregional, respectivamente.

Dentro de esta concepción cabría entender también al caso particular del sector azucarero. Si bien se produjeron trabas insuperables para incluir al azúcar en el libre comercio intrazona, los Gobiernos de Argentina y Brasil dieron cuenta de forma clara y decidida de que las tensiones producidas alrededor de este sector no debían avanzar en detrimento del apoyo al proceso integracionista, sobre todo en momentos en donde el mismo evidenciaba un estancamiento importante a finales de los 90 y principios de los 2000. Ello se tradujo en que el Gobierno argentino siempre buscó dejar en claro que se trató de intereses de sectores particulares, los denominados “grupos de presión domésticos” (Milner, 1999), ajenos y opuestos a los del Poder Ejecutivo nacional, quienes constriñeron la política gubernamental como consecuencia de sus presiones constantes tanto dentro como fuera del aparato estatal (Moravcsik, 1997). Brasil, por su parte, comprendió la disputa interna argentina y optó por no profundizar los problemas existentes, mostrando su apoyo al Gobierno argentino y al proceso subregional.

Ahora bien, más allá de que el análisis en clave neoinstitucionalista e interdependentista resulta importante para la comprensión del vínculo entre Argentina y Brasil y su relación con el Mercosur, si nos quedáramos solo con los postulados relacionados con el pasaje de las hipótesis de conflicto a una esfera de cooperación y con la existencia de divergencias dentro de esta última, la interpretación fáctica carecería de elementos para poder comprender los matices que se dieron desde la creación del bloque, a partir de los cuales las políticas exteriores implementadas no generaron un avance profundo del proceso integracionista de acuerdo con lo estipulado en los diversos acuerdos suscritos y en las teorías de la integración. Por lo tanto, a continuación se explicó en clave teórica cómo se comportó cada país respecto

a la integración regional y si las acciones generaron realmente una mayor autonomía para los mismos, como se propuso discursivamente.

1. La avidez autonomista y universalista de Brasil

Respecto a Brasil, quedó evidenciado en el capítulo anterior que la identidad internacional del país, en donde se conjugan elementos del “excepcionalismo brasileño”, su proyección internacional universalista, la “obsesión” por el desarrollo, la búsqueda de autonomía y el componente sudamericano, constituye un eje que ha incidido —y que continúan haciéndolo— de manera insoslayable en su política exterior en general como también respecto a la integración regional en particular.

Uno de los elementos más relevantes de interpretación es el relacionado con la proyección internacional de carácter universalista. Al respecto, el universalismo de un país periférico como Brasil, como se mencionó, es entendido en este país como la preocupación por diversificar al máximo sus relaciones externas con el objetivo de generar recursos que permitan, entre otras cuestiones, superar sus “fallas” de formación, vinculadas a la alta desigualdad social. Aquí cabría comprender la búsqueda de diversificación de los lazos económicos, ya sea con África, Medio Oriente, la UE y Asia, así como también la promoción oficial favorable a la internacionalización de las empresas brasileñas y el rol decidido de la diplomacia presidencial al respecto.

A su vez, este universalismo brasileño tiene una raíz profundamente política, la cual se deriva conceptualmente del internacionalismo institucionalista de su política exterior, es decir, de la concepción según la cual todos ganan con la cooperación, sobre todo países periféricos como Brasil, quien, además, busca ser parte de la toma de decisiones en espacios de relevancia globales a partir de una clara apuesta por el desarrollo de su *soft power*, considerando también que no posee atributos militares significativos. Esta concepción se ha materializado en la defensa de los principios vinculados con el respeto del Derecho Internacional, el multilateralismo y el mantenimiento de la paz, sobre los cuales se inspira el accionar de política exterior brasileña en clave “realista” y “grociana” (Pinheiro, 2000). Las acciones impulsadas en consonancia con estas concepciones son varias, destacándose la búsqueda de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, la constitución de espacios de concertación política con potencias emergentes, con la región sudamericana y con otros países subdesarrollados, y la dirección de las misiones de paz de Naciones Unidas en Haití, entre otras.

En este orden de ideas, puede decirse que este universalismo multilateral de la política exterior brasileña “choca” con una mayor profundidad en la integración regional sudamericana, en la medida en que Brasil, si bien cargó con algunos costos de las construcciones de los procesos regionales, ya sea en el Mercosur o la Unasur, lo que ocurrió fue que promovió la constitución de espacios, si bien cooperativos, con escasa institucionalización en lo político o con un intergubernamentalismo claro en materia de toma de decisiones y de internalización normativa. Lo que buscaba Brasil era que no se generaran mayores pérdidas de márgenes de maniobra para que cada espacio en el que se desenvolvía diplomáticamente no se superpusiera con los otros existentes ni restringiera sus capacidades internas ni su influencia externa.

En otras palabras, lo que buscaba Brasil era que este universalismo no le restara maniobrabilidad internacional, que no se sobrepusiera a la orientación autónoma de su política exterior. Entendida la autonomía a partir de los conceptos de viabilidad nacional y permisibilidad internacional de Jaguaribe (1979), puede decirse que Brasil concibió a su política exterior como una herramienta a partir de la cual incrementar su capacidad propia de decisión y de maniobrabilidad para acortar vulnerabilidades propias y con los países centrales, así como también balancear el poder de estos últimos, lo cual se complementó con la decisión de mantener una economía estable mas también en crecimiento. De ello se deriva que, a pesar de haber existido diversas aplicaciones de modelos de autonomía por parte de los Gobiernos en la historia del país, el eje rector siempre se mantuvo inalterable, como una constante en su política exterior.

Esta búsqueda autónoma de Brasil, como se vio, estuvo atada a la “obsesión” desarrollista y se materializó tanto interna como externamente. En materia interna, Brasil implementó desde los 90 diversas medidas tendientes a aprehender un mínimo de recursos que le permitieran sustentar su viabilidad nacional, tal como lo fueron el Plan Real de 1994 y las políticas en el marco del “neodesarrollismo heterodoxo” (Actis, 2011) de Lula.

Respecto a la arista internacional, puede decirse que el contexto de principios del siglo XXI fue más permisible que el de fines del siglo XX. En efecto, con el nuevo orden mundial de la pos Guerra Fría, marcado por la unipolaridad estadounidense y la expansión del multilateralismo liberal, Brasil percibió que el poder estaba cristalizado, por lo cual no podía aspirar a jugar un rol contestatario en los asuntos globales. Tampoco contaba con la viabilidad interna para desempeñar ese eventual rol, en la medida en que evidenció durante los 90 serios problemas económicos a raíz de crisis domésticas como mundiales. En consecuencia, los Gobiernos de Cardoso intentaron acoplarse buscando convalidar las reglas del orden internacional liberal como

estrategia para mostrar su condición de potencia media moderna, a la par de la expansión del sector privado, aspirando a ser un *global trader* (Actis, 2018). Aquí es donde se comprende las autonomías “por la integración” y “por la participación” de Cardoso, en cuyo marco se inscriben la colaboración como miembro originario de la OMC y la apuesta por un Mercosur basado en el *regionalismo abierto* y de escasa institucionalización. Cabe agregar también la búsqueda de no contraponerse abiertamente al hegemón y a su proyecto continental, a partir de lo cual ensayó el *soft balancing* tanto desde el Mercosur como también con el proceso sudamericano en construcción. Es decir, Brasil buscó mantener un mínimo margen de maniobra a pesar de las restricciones externas derivadas de la institucionalización del poder en el mundo.

Con el cambio de siglo, el momento histórico a principios de los 2000 resultó en gran medida ideal para los designios brasileños universalistas y autonomistas. El incremento de los precios de los *commodities*, la reorientación estadounidense hacia Medio Oriente y el multilateralismo económico, marcado por el ascenso de las potencias emergentes, reforzaron en Brasil la percepción según la cual este contexto permisible era altamente favorable para concretar una proyección internacional más activa y con cierta maniobrabilidad, que le permitiera cumplir con su objetivo histórico de recortar las dependencias con los países centrales y de contribuir activamente en la gobernanza global. En este sentido, esta participación era concebida como la posibilidad para pasar a discutir como uno más en la “mesa chica” las reglas del orden mundial en transición, en cuyo marco cabe comprender la diplomacia “activa y altiva”, la “autonomía por la diversificación” y, como menciona Actis (2018), haber comenzado a ejercer la dimensión relacionada a la “influencia”, lo cual se plasmó en un papel decidido en la construcción del proceso sudamericano y en su participación en favor de la búsqueda de estabilidad institucional en los países de la región.

Con base en estas consideraciones, el Mercosur como proceso resultó afectado por las políticas universalistas y autónomas brasileñas, como se mencionó en el quinto capítulo. Si bien el bloque fue para Brasil un proyecto subregional que le generó importantes réditos económicos y que siempre recibió una atención central en los discursos gubernamentales, ello no se tradujo en un impulso de la diplomacia brasileña para profundizar el proceso al punto tal de alcanzar lo propuesto desde 1991.

En líneas generales, como se observó, las acciones brasileñas estuvieron orientadas hacia el mantenimiento de una unión aduanera aun con imperfecciones—incluso cuando sectores internos reclamaban un retroceso hacia una zona de libre comercio—, la limitación del sistema de solución de controversias y el privilegio de la

diplomacia presidencial como forma privilegiada de resolver las contingencias, sobre todo las comerciales. Si se considera además, como arguyen Keohane y Nye (1988), que la interdependencia *reduce* la autonomía, puede entenderse la preocupación de los diplomáticos brasileños a la hora de otorgar una mayor cesión de soberanía a sus socios en el Mercosur en las diferentes instancias subregionales, más allá de algunas concesiones que pudo haber hecho, como lo fue la “paciencia estratégica” de Lula con Argentina y la asunción de mayores responsabilidades presupuestarias en instancias tales como el Focem.

En este orden de ideas, puede decirse que ha tenido lugar una bifurcación respecto al accionar internacional de Brasil en su tratamiento con los países del Sur global, habiendo seguido el gigante sudamericano una lógica diferente según quién se tratara. En este sentido, Bernal-Meza (2008) destaca que, mientras que en la cooperación internacional multilateral Brasil ha asumido un comportamiento de liderazgo colectivo, en asociación con otras potencias emergentes como India y China, en el caso de la cooperación con los países sudamericanos Brasil ha tenido una estrategia cercana al patrón de hegemonía, por más que —como se vio en el sexto capítulo— la identidad internacional brasileña dispusiera lo contrario.

De esta forma, puede decirse, por un lado, que en la cooperación con países “similares”, Brasil coopera y lidera desde el conjunto cuestiones estratégicas del orden global. Sin embargo, cuando se trata de países de menor poder relativo, la concepción cambia y la estrategia brasileña muta hacia una en donde impone su voluntad y hace pesar su poder, a pesar de que oficialmente dé cuenta de lo contrario.

Lo relevante de la cuestión está dado en la medida en que tanto la retórica gubernamental como gran parte de la academia han dado cuenta de que Brasil apostó por la integración regional en Sudamérica. No obstante, esta apuesta no profundizó la integración en el Mercosur, por lo que existe una contradicción entre el discurso y los hechos tanto fácticamente como en clave teórica. Aunque Brasil continuó apoyando al bloque en vez de salirse del mismo cuando arreciaron los problemas, este apoyo fue meramente contractual, sin intención de profundizarlo, sobre todo luego de las demandas de Argentina. En esencia, Miranda (2018) destaca que, si bien Brasil le prestó apoyo a la aspiración mercosureña de los Gobiernos kirchneristas, tal apoyo fue solo simbólico, pues vio al bloque como una herramienta para justificar su condición de potencia regional, extendiendo los intereses nacionales a toda Sudamérica.

Si se siguiera la teoría neoinstitucionalista, Brasil debería haber apostado y ejercido su rol como líder del bloque y como potencia regional en pos de institucionalizar el Mercosur de acuerdo al institucionalismo internacionalista que orienta su política exterior. Sin embargo, privilegió la consolidación realista de una

integración *no profunda* en términos económicos y políticos que conllevara mínimos costos y que no restringiera su margen de maniobra externo, orientando sus recursos y esfuerzos al plano sudamericano y mundial. Ello explica, por ejemplo, la decisión de establecer un AEC mercosureño cercano a sus intereses o la no implantación de mecanismos bilaterales tendientes a reducir los desequilibrios con Argentina, como fue el caso del MAC.

En otro orden de ideas, si la integración se entendiera desde el aspecto neofuncionalista, como una transferencia de lealtades de las élites hacia una institución superior, resulta evidente que, para el caso de Brasil en el Mercosur, ello no tuvo lugar, ya que las acciones brasileñas fueron adecuándose en mayor medida a lo estipulado por la teoría intergubernamental, en donde la cesión —muy menor— de soberanía, aunque no fuera hacia una entidad supranacional, constituyó un reflejo de que el país había decidido mantener estatalmente sus márgenes de maniobra. Siguiendo a Moravcsik (1998), puede decirse que Brasil actuó instrumentalmente en pos de su interés relativamente estable y bien ordenado, marcado por el universalismo y la autonomía de su política exterior.

A su vez, el devenir de los hechos y las percepciones propias no hicieron otra cosa que reforzar esta impronta en Brasil. Si bien en un primer momento las élites económicas se vieron favorecidas por la creación del Mercosur, lo cual se tradujo en un rotundo apoyo al bloque —cuestión ratificada en forma defensiva durante el período de discusiones en torno al ALCA—, las sucesivas crisis económicas y restricciones, así como la pérdida relativa de la relevancia de Argentina en la economía brasileña y el posicionamiento de China como principal socio comercial, hicieron que aquellos sectores terminaran decantándose por una inserción internacional de Brasil más diversificada y por no ceder mayor soberanía que las cuestiones elementales ya mencionadas.

En otras palabras, Vigevani et al. (2008) destacan que las crisis reavivaron la concepción siempre latente y arraigada de que “el Mercosur representa una perspectiva estrecha para el potencial económico y político brasileño” (p. 11). Ello reforzó la convicción natural existente en Brasil de “estar libre para actuar con soltura en el escenario internacional, sin acuerdos restrictivos en el ámbito regional y sin los condicionamientos que se derivarían de las concesiones necesarias a los *socios de menor poder*” (p. 22; el énfasis es propio).

Por otro lado, puede decirse que el supuesto constructivista de mutua constitución entre instituciones y agentes, según el cual el bloque moldearía y se vería moldeado por los designios de los actores, no tuvo lugar para el caso de Brasil y el Mercosur en particular. Si bien los actores brasileños gubernamentales sí decidieron

sobre la creación y el devenir del bloque, constituyéndolo intergubernamentalmente y sin mayores cesiones de soberanía, lo cierto fue que la pertenencia al bloque no moldeó los intereses del conjunto de los actores y sus conductas al punto tal de llegar a identificarse con el mismo ni constituir una fuerza centrípeta que lo profundizara, como indica la teoría. En esencia, puede decirse que la integración subregional no caló en la sociedad brasileña más allá de la élite encargada de la política exterior, que decidió seguir apostando por un Mercosur *soft*. En otras palabras, no emergió una identidad superior brasileña que se identificara con el bloque, lo cual es causa del estado del mismo pero también consecuencia de la identidad internacional, de la política exterior y de la poca integración de la sociedad brasileña con el proyecto subregional.

Al respecto, Spektor (2011) menciona que en Brasil los niveles de integración social y cultural con el entorno geográfico continúan mínimos o muy bajos, y el grueso de la sociedad ignora tanto la política como la cultura de las sociedades que la circundan. Esto tiene una raigambre fuertemente vinculada con la identidad del país, como mencionan dos diplomáticos brasileños: “si Brasil ya tiene tradicionalmente una visión un tanto autocentrada, resultado en parte de su condición de país-continente, nuestra herencia de excepcionalismo imperial lusitano entre repúblicas hispánicas se refleja hasta hoy en la considerable ignorancia del entorno, inclusive de la Argentina” (Gonçalves y Lyrio, 2003-2004, pp. 154-155).

A su vez, a pesar de que el Mercosur está en la cima de las prioridades del Estado, del Gobierno y de Itamaraty, hay vacilación en asumir los costos y enfrentar las asimetrías existentes, debido a cuestiones como el sistema político brasileño, la representación parlamentaria y la pobreza en muchas regiones y localidades (Vigevani et al., 2008, p. 22). Como consecuencia, si bien el bloque nunca dejó de ser considerado por Brasil, fueron pocas las políticas públicas, tanto nacionales como subnacionales, que se orientaron al fortalecimiento del bloque y la inclusión a la región en la sociedad brasileña (Vigevani y Ramanzini Jr., 2010; Sorj y Fausto, 2013).

Como corolario, puede decirse que el Mercosur no constituye un objeto de la política exterior de Brasil en sí mismo, sino que es uno de sus muchos instrumentos. Es entonces que surge un interrogante válido ateniéndose a lo practicado por el país desde la creación del bloque: cooperar e integrarse, ¿en qué medida y para qué? Si bien el cambio de orientación fue notable con la redemocratización, el hecho de establecer una integración de “bajo costo” no implicó integrarse realmente. Podrían interpretarse las acciones brasileñas como el establecimiento de un marco institucional de cooperación en algunos aspectos —los cuales fueron ampliándose con el correr de los años—, pero la cesión de soberanía y de autonomía no fue amplia, sino que fue

mínima. Y Brasil utilizó esta integración como herramienta para insertarse internacionalmente en clave universal, como un instrumento que favoreciera su política exterior anclada en sus designios identitarios, los cuales primaron y restringieron la opción brasileña por un “Mercosur profundo”, a la vez que se optaba por privilegiar a una Unasur mucho menos institucionalizada.

2. La voluntad institucionalista de Argentina

Por el lado de Argentina, las políticas exteriores implementadas no condujeron a una profundización del Mercosur ni a su consolidación como una institución político-estratégica en el plano mundial, más allá de las intenciones expresadas constantemente de manera discursiva. Ni en los 90 ni en los 2000 los Gobiernos nacionales pudieron cumplir sus objetivos respecto al bloque subregional, debido tanto a debilidades propias como también por restricciones externas.

Si algo quedó claro fue que tanto el menemismo como el kirchnerismo representaron las dos identidades internacionales preponderantes en Argentina. Por un lado, el menemismo estableció un modelo económico neoliberal y el alineamiento con la potencia hegemónica, mientras que el lugar otorgado a los vecinos estuvo circunscripto a los intereses económicos de su política exterior, con el objetivo de una eventual adjunción del país y del Mercosur al ALCA. Por su parte, el kirchnerismo representó a grandes rasgos la identidad desarrollista, privilegiando un modelo económico de base industrial —pero también sustentado con las rentas generadas por el extractivismo y los altos precios de los *commodities*— que, en el ámbito internacional, bregaba por una integración fuerte con los socios de la región, constituyéndose el Mercosur en la principal apuesta para la reinserción internacional tras la crisis de 2001.

Ahora bien, las intenciones y acciones analizadas dieron cuenta de que en ninguno de estos dos períodos gubernamentales Argentina pudo alcanzar sus objetivos pretendidos hacia el Mercosur. Ello se debió tanto a limitaciones respecto a la posibilidad de plasmar institucionalmente el poder que supieron conseguir los Gobiernos en determinados momentos, como también al lugar instrumental otorgado al bloque por Brasil. En este sentido, como destaca Miranda (2012), tanto el menemismo como el kirchnerismo tejieron un enorme poder doméstico que, en teoría, debía respaldar el buen desarrollo internacional de Argentina. Sin embargo, ninguno de los Gobiernos contó con el poder necesario para materializar lo que cada uno había postulado desde la política exterior, en cuyo marco cabe comprender lo acontecido con el bloque.

Así, durante los Gobiernos de Menem, se mencionó que la política exterior estuvo adscripta a los designios del realismo periférico escudeano. En la concepción de Escudé (1991), la autonomía estaba concebida no como la libertad de acción de un país, sino como los costos relativos derivados del uso de la misma (p. 396). En este marco, Russell y Tokatlian (2002b) arguyen que la visión predominante de la autonomía escudeana “se deriva implícitamente de un utilitarismo negativo, debido a que un Estado solo debería procurarla a partir del imperativo de minimización de sus posibles costos más que con base en la alternativa de maximización de incrementar sus beneficios potenciales” (p. 171). Es decir, la condición de autonomía pasaba teóricamente por la decisión de alinearse con el hegemón y por evitar las consecuencias de la utilización del poder propio en contra de los designios de países más poderosos, en vez de diversificar las fuentes de poder internas y externas.

El corolario de estas ideas fue una política exterior que derivó en el alineamiento con Estados Unidos, estimándose que las restricciones o constreñimientos para un país periférico y vulnerable como Argentina serían superadas evitándose las confrontaciones “inútiles” con el hegemón. Producto de ello fue la relación establecida con este país a partir de una concepción utilitarista orientada solamente a la generación de dividendos económicos, considerándose que los “costos” derivados de dicha política serían superados ampliamente por los beneficios del alineamiento. De allí se emanaron diversos gestos realizados por Argentina hacia el hegemón, los cuales no generaron los resultados esperados más allá de algunas concesiones puntuales estadounidenses.

En este marco, el Mercosur fue pergeñado valiéndose de este interés nacional en clave económica, adscribiéndoselo al *regionalismo abierto*, lo que significó su alejamiento de la concepción desarrollista y político-estratégica concebida en los 80. Asimismo, el bloque era pensado como un espacio que facilitaría el acoplamiento con el proyecto hemisférico de Estados Unidos, pensamiento compartido por la administración de este país.

Durante los primeros años del Mercosur, a la vez que Argentina avanzó en la reducción arancelaria estipulada en el TA y en otras medidas de coordinación macroeconómica e institucional, también intentaba favorecer su ingreso al Nafta y al ALCA. Sin embargo, en la medida en que ninguno de estos dos objetivos fue alcanzado, el país optó por privilegiar la relación con sus vecinos y el proyecto subregional. Los ejemplos más claros fueron la firma de la alianza estratégica con Brasil en 1997 y la diplomacia presidencial que intentó reducir las tensiones y dar cuenta de la predisposición nacional favorable hacia el Mercosur. Pero cuando Argentina se centró en este bloque en la segunda mitad de los 90, Brasil ya había

comenzado a pergeñar el proyecto sudamericano por más que siguiera afirmando la importancia del bloque subregional.

De esta forma, el alineamiento con el hegemon le significó un “poder prestado” a Argentina que no pudo encauzar diplomáticamente hacia sus objetivos con el Mercosur. En este sentido, las decisiones de Menem privilegiaron las ventajas que daba el alineamiento con Estados Unidos por determinados costos que adoptaba el país, sin considerar que las respuestas norteamericanas no eran concesiones de poder, sino gestos relacionados con el poder de Washington (Miranda, 2012, p. 93).

Como corolario, puede decirse que el Mercosur no fue concebido por Argentina en los 90 como un espacio para superar la condición de país periférico a partir de la generación de economías de escala y de una integración productiva enfocadas en la diversificación y la agregación de valor; mucho menos como un bloque político-estratégico que lograra insertar a los miembros en las discusiones relevantes internacionales. Los únicos requisitos teóricos pensados por el menemismo para superar la condición periférica fueron el alineamiento, la liberalización comercial y la pertenencia cultural con el “Primer Mundo”, cuestiones que no tuvieron el resultado esperado. Los costos derivados del alineamiento en la relación bilateral con Brasil fueron fulminantes para los deseos estratégicos argentinos hacia el Mercosur, más allá de que se hubieran obtenido resultados económicos extraordinarios.

A partir de la crisis de 2001, el cuestionamiento político-ideológico interno hacia el modelo de los 90 y sus resultados derivó en un cambio de la orientación externa argentina y, en particular, de la concepción hacia el Mercosur. A su vez, si bien fueron claros el cambio de percepciones y la identidad internacional expresada por el kirchnerismo, resulta cierto también que no se ha consolidado desde entonces una doctrina de política exterior argentina que sea de aplicación por parte de la élite gobernante como lo fue el realismo periférico en los 90. Lo que sí se produjo teóricamente fue, de acuerdo con Russell y Tokatlian (2013), el paso de la “lógica de la aquiescencia” menemista a una “lógica de la autonomía” orientada hacia la unidad colectiva, caracterizada por la búsqueda de “aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países de la región con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal” (p. 162).

Dentro de una política exterior concebida en clave doméstica, el kirchnerismo concibió a la integración regional y el fortalecimiento del vínculo político con los vecinos como uno de los pilares sobre el cual sustentar la reinserción internacional del país tras la crisis y el *default*, así como también construir poder conjuntamente con sus socios del bloque y de la región. En este sentido, Miranda (2012) destaca que la vocación institucionalista que exhibió Argentina estuvo relacionada al proyecto de

integración sudamericana, entre otras razones, porque a través del mismo la política exterior kirchnerista intentaba apuntalar algunos de sus rasgos autonomistas (p. 97).

En este orden de ideas, si bien no fue dejada de lado la agenda comercial, el Mercosur fue concebido a partir de una perspectiva centralmente política-estratégica. En otras palabras, fue claro el privilegio de la cooperación política por sobre la económica, lo cual tuvo dos estimaciones de poder: una de índole interna y otra externa, las cuales se conjugaban en clave institucionalista y autonomista para Argentina.

Respecto al orden interno, Kirchner buscó fortalecer el Mercosur para construir poder propio con el objetivo de que el bloque se transformara en un espacio sólido que sirviera de contención y base para la proyección internacional de una Argentina débil y vulnerable. En este marco caben comprender los discursos del presidente en pos del fortalecimiento de los aspectos político y jurídico de la integración, en virtud de lo cual las acciones se orientaron a lograr la mencionada "solidez jurídica" y a fortificar los mecanismos de cooperación económica con Brasil. Otra de las derivaciones fue la búsqueda de apoyo político para sortear los constreñimientos que recaían sobre el país vinculados con el aislamiento pos-*default* y la necesidad de renegociar la deuda externa, siendo Brasil quien manifestaría explícitamente su apoyo a la posición argentina.

En cuanto al ámbito externo, el kirchnerismo conformó con el Mercosur un espacio de convergencia política en torno al rechazo del modelo neoliberal de los 90, el Consenso de Washington, las instituciones financieras internacionales y el imperialismo estadounidense. Así, se complementó con los socios del bloque e incluso con buena parte de la región, que concebía el momento histórico como inédito y muy permisible para encauzar el mentado desarrollo latinoamericano autónomo y sin imposiciones extranjeras. Esta sintonía alcanzó su máxima expresión durante la Cumbre de Mar del Plata y el rechazo del ALCA, así como también con la construcción de diversos proyectos cooperativos en la región, como la Unasur y el ALBA.

También el kirchnerismo buscó que el Mercosur se erigiera como un bloque de referencia mundial con el cual negociar con otros países y espacios multilaterales, con el objetivo teórico de diversificar sus relaciones internacionales. Prueba de ello fueron los acuerdos firmados desde el bloque con diversos países de Medio Oriente y Asia, aunque ello no implicó una total concordancia con Brasil en cuanto a las concesiones que estaban dispuestos a otorgar en todas las negociaciones, constituyéndose las desarrolladas con la UE o la Ronda de Doha en los ejemplos más explícitos.

De esta forma, quedó evidenciada la voluntad institucionalista del kirchnerismo y la impronta por generar poder propio e influencia a partir de una mayor y más profunda

cooperación regional. Ahora bien, aunque el kirchnerismo logró aprehender ciertos elementos de poder propio a partir del crecimiento de la economía o la diplomacia en algunas cuestiones puntuales, no pudo trasladar esta mayor cuota de poder a una influencia hacia el Mercosur respecto a sus designios integracionistas. Al igual que como sucedió durante los años menemistas, aunque por motivos diferentes y en un contexto muy desigual, el kirchnerismo tampoco pudo traducir sus intenciones en resultados concretos.

Si bien el contexto internacional era otro, más permisible para países periféricos, la principal limitación argentina provino del entorno subregional. En efecto, esta imposibilidad de poder trasladar sus intereses hacia resultados concretos en el Mercosur estuvo restringida por dos cuestiones.

En primer lugar, resultó clave la transformación producida del vínculo con Brasil en uno de tipo dependiente, ya sea comercial o financiero con aquel país, lo que le significó a Argentina una pérdida relativa de poder con su socio a medida que se iban incrementando las asimetrías y se iba consolidando el déficit comercial. En segundo lugar, lo que resulta más relevante es que, de acuerdo con Miranda (2016), esta dependencia tuvo un “costo político” para el país austral, en la medida en que no pudo reactivar el Mercosur y tuvo que aceptar el destino otorgado al mismo por Brasil para no confrontar con dicho país, que tenía un peso insoslayable como motor de la economía argentina en la poscrisis. Así, tras una primera divergencia con Brasil frente al proyecto sudamericano por parte de Kirchner, Fernández terminó aceptándolo.

De esta forma, el despliegue del poder brasileño puso al descubierto las asimetrías bilaterales y el constreñimiento del poder argentino, a partir de lo cual este país “no ha podido recuperar su influencia en la política regional” (Miranda, 2009, p. 170). De esta manera, el “poder asociado” (Miranda, 2012) que construyó Argentina a partir de la integración subregional y sus acciones diplomáticas se desvaneció a medida que Brasil fue imponiendo su proyecto sudamericano, el cual terminó devaluando al Mercosur a un espacio para resolver las contingencias bilaterales.

Otra cuestión derivada de esta asimetría de poder fue el cambio de estrategia de Argentina hacia Brasil, la cual pasó del *balancing* en un primer momento, como lo fue el intento a partir de la alianza con Venezuela, hacia otra de *bandwagoning*, que implicaba el acompañamiento en diferentes planos para contemporizar posiciones que, desde la debilidad argentina, serían difíciles de sostener individualmente (Creus, 2010, 2014).

Como corolario de esta cuestión, puede decirse que el vínculo con Brasil, si bien siguió siendo fundamental en las consideraciones gubernamentales, le produjo un descenso en los márgenes de maniobra sobre el Mercosur para Argentina, que pasó a

enfocarse en la resolución de las contingencias bilaterales más que en construir un proyecto subregional de alto calibre con poder e influencias en la región y el mundo. En efecto, lo que sucedió para Argentina fue que:

Su intento por reorientar y reactivar el Mercosur buscando la complicidad de Brasilia no fue posible, y debió contentarse con la sola vigencia del bloque porque le aseguraba la impronta comercial. El Mercosur no fue la construcción de poder que Argentina esperaba, como lo sugería el neoinstitucionalismo periférico. El bloque solo dio maniobrabilidad internacional a Argentina en un momento de marginación mundial (Miranda, 2015b, p. 47).

En otro orden de ideas, puede decirse, a partir del constructivismo, que la pertenencia al Mercosur modeló a algunos actores argentinos en cuanto a sus intereses y conductas. En este sentido, quedó claro que, más allá de los matices, los Gobiernos nacionales apostaron por el bloque y sus intereses convergieron en una apuesta por fortalecer la integración regional, destacándose los beneficios económicos y también políticos para reforzar la inserción internacional argentina. A su vez, las encuestas mencionadas dieron cuenta del acuerdo por parte de la opinión pública y los líderes de opinión de fortalecer los lazos con Brasil y el Mercosur desde la creación de este último, intereses que se profundizaron durante el denominado ciclo progresista.

Sin embargo, más allá de las intenciones por reforzar los lazos con Brasil y la región, no se generó una convergencia nacional conjunta en pos del avance del Mercosur, ni en materia identitaria ni respecto a la comunión de intereses con el resto de los socios. Una cuestión interesante, que puede brindar elementos de comprensión respecto a esta cuestión, es la relacionada acerca de cómo se concibe el bloque y qué se espera del mismo en Argentina. En este sentido, Carrera (2005) menciona que, en el imaginario colectivo argentino sobre qué es el Mercosur, no se lo piensa como, por ejemplo, se lo concibe al Nafta en México; por el contrario, el patrón indudable de comparación y el paradigma a imitar es la integración europea, continente en donde el país se refleja culturalmente a pesar de la existencia de un discurso político latinoamericanista (Sorj y Fausto, 2013). En consecuencia, “si bien el Mercosur cuenta con aceptaciones internas, también está presionado por una vocación maximalista. No necesariamente esta combinación es la más adecuada para lograr que el proyecto avance con éxito” (Carrera, 2005, p. 29).

Si a ello se le suma la preponderancia que tiene lo económico a la hora de considerar la relación bilateral (Miranda, 2015b), resulta evidente que no existe una “cultura de la buena vecindad” (Gonçalves y Lyrio, 2003-2004) que favorezca la discusión en pos de una mayor integración regional en los países miembros. Según

estos autores, en Argentina, para bien o para mal, Brasil constituye un tema: es asunto cotidiano, materia permanente en la prensa. En Brasil, en contrapartida, la Argentina despierta mucho menor interés, salvo en momentos de crisis. Como corolario, esta divergencia ideacional no confluye en una profundización del Mercosur por parte de los dos países más grandes.

Conclusión

A partir del análisis y la interpretación realizados, no quedan dudas acerca del rol preponderante que Argentina y Brasil tuvieron en el proceso mercosureño desde sus orígenes hasta 2015. Considerándose la evolución general del bloque, sus regularidades y cuestiones puntuales como el sector azucarero, la influencia que ambos países han tenido en el desarrollo del Mercosur ha sido insoslayable.

Uno de los aspectos a destacar es que la impronta democrática sellada por Alfonsín y Sarney se ha mantenido, consolidándose una visión centrada en la afirmación de la democracia y el establecimiento de una zona de paz, y elucubrándose un proceso que ha incrementado la interdependencia entre Argentina y Brasil, que se traduce en que el desarrollo de uno no pueda pensárselo sin la participación del otro.

Por otra parte, puede decirse que el Mercosur ha sido objeto de un movimiento pendular respecto a las visiones compartidas hacia él por parte de ambos Estados. Así, en un primer momento transitó por el optimismo respecto a su impronta y sus resultados, que estuvo sustentado en la mejora extraordinaria del comercio y las inversiones que se produjo en aquellos países, sobre todo en los primeros años del bloque. Tras la crisis de fin de siglo, que derivó en serios cuestionamientos hacia aquel, esta negatividad pudo ser revertida a partir del *momentum* dado por la concordancia política entre Lula y Kirchner, la cual se tradujo en el relanzamiento del bloque con una convergencia inédita respecto a su destino y a su lugar retórico en las políticas exteriores de ambos países. Sin embargo, paulatinamente este optimismo pasó a una indiferencia hacia el bloque, influido por cuestiones domésticas de los países, del proceso subregional y del contexto internacional. Estos movimientos pendulares han sido una constante en la historia del Mercosur, que transcurrió permanentemente por etapas de optimismo-desencanto, las cuales han estado fuertemente atadas al papel de Argentina y Brasil y al vínculo entre sí.

Otra cuestión respecto al Mercosur es que no se generaron mayores derrames por fuera del aspecto económico, vinculados a las estrategias de las empresas

transnacionales, la desgravación arancelaria y la movilidad de factores, aunque cabe destacar el favorecimiento al comercio de bienes de valor agregado medio y alto entre Argentina y Brasil. Pero en la vertiente política y societaria no se logró conformar una “comunidad” mercosureña ni la cuestión dejó de ser un tema cuasi-exclusivo de las políticas exteriores de los Estados y de los tomadores de decisión, existiendo en las sociedades, sobre todo la brasileña, escasa repercusión respecto a la cotidianidad del otro socio, salvo en los momentos de crisis.

De esta forma, el Mercosur se transformó en un bloque abocado a la cooperación en cuestiones económicas y políticas y, sobre todo, a la resolución bilateral de diferendos, es decir, a la solución de cuestiones contingentes, en detrimento del largo plazo. En otras palabras, un proceso que quedó subsumido fundamentalmente a tratar la variable económica, que continúa marcado por la agenda comercial y que no fungió como elemento para sumar poder institucional en el largo plazo o para construir una “comunidad”. Las divergencias en la ubicación del bloque en las políticas exteriores de Brasil y de Argentina y la profundización de las asimetrías bilaterales tampoco favorecieron una mayor institucionalización del mismo o, al menos, el cumplimiento de lo pactado.

En este sentido, a pesar de los intentos por profundizar el Mercosur, los objetivos de partida no se cumplieron y, hacia 2015, se evidenciaban serios inconvenientes en cuestiones tales como el tratamiento de las asimetrías, la integración productiva y la participación ciudadana. Al respecto, Porta (2015) da cuenta de que los instrumentos pensados para reducir las asimetrías han parecido ser demasiado “tibios” y poco eficaces frente a la magnitud y calidad de las heterogeneidades presentes. Por su parte, la integración productiva también ha merecido una agenda explícita, pero el bloque presenta importantes déficits al respecto. Finalmente, si bien la participación ciudadana se ha ampliado respecto a los inicios del bloque, constituyéndose el Mercosur en un proceso un poco más deliberativo y participativo, las decisiones subregionales continúan estando en manos de los Ejecutivos.

Ahora bien, quedó claro que nunca existió la intención de elevar el estatus del Mercosur hacia la supranacionalidad ni profundizar la arista institucional —sobre todo, por parte de Brasil— para mejorar el proceso y para ampliarlo a otros actores, con lo cual tampoco puede achacársele al bloque más de lo que es y de lo que los Gobiernos han pretendido y logrado hacer con el mismo. Al respecto, cabe tener en cuenta las consideraciones de Ferrer (2007) respecto a las posibilidades y éxitos del “Mercosur posible” en lugar del “Mercosur ideal”, similar al modelo europeo.

En cuanto a la posición brasileña en particular, resultaron nodales las identidades y percepciones en clave universalista y autónoma, las cuales se aunaron

con el proyecto sudamericano y la intención medular en las aspiraciones del país de transformarse en un *global player*. Por el lado de Argentina, quedó claro que este país osciló entre dos identidades internacionales y que, a fin de cuentas, terminó imponiéndose la percepción de centralidad en la consideración respecto a Brasil, dentro de una concepción en la que siempre se concibió al Mercosur como central en la política exterior, más allá de los matices de cada Gobierno. Sin embargo, los deseos argentinos hacia el bloque no encontraron cabida, tanto por la vulnerabilidad propia como por las restricciones externas.

No obstante estas problemáticas, también fue cierto que el Mercosur les permitió a Argentina y Brasil sustentar su inserción internacional en la primera década del siglo XXI, conformándose un conjunto que es más que la suma de las partes y que cuenta con diversos recursos, ya sean humanos, naturales y políticos, como soporte de dicho accionar. Pero quedó claro que ello sirvió solamente durante aquellos años, y que, hacia 2015, el bloque no fue utilizado por ambos países como se suponía que fuese hecho tanto teórica como discursivamente, en una eventual apuesta por una inserción conjunta que fortalezca las posiciones de los países y que les permita recortar dependencias y disminuir vulnerabilidades.

De esta manera, respondiendo a los interrogantes planteados al comienzo de la investigación, ¿existen consenso e incentivos concretos para avanzar hacia un estadio de integración superior o, al menos, cumplir con lo estipulado en el Tratado de Asunción? Quedó evidenciado que los países siempre se reusaron a abandonar el estadio intergubernamental, por lo que discutir acerca de los problemas del Mercosur por no constituirse en un sistema supranacional redundaba en la preferencia de aquellos Estados por no compartir su soberanía más allá de lo que ellos mismos han pretendido otorgar. Lo que sí es cierto es que el “pecado original” del Mercosur, vinculado a la centralización del tratamiento de cuestiones económicas y a los problemas derivados de la impronta lineal de los 90, todavía no ha podido ser superado, y ello ha sido una carga y un obstáculo para el avance del proceso.

A pesar de la retórica hacia el bloque, Brasil ha preferido proyectarse autónoma y universalmente, para lo cual terminó privilegiando el espacio sudamericano como un todo, sin los constreñimientos propios del Mercosur ni de mayores concesiones hacia los miembros de menor poder relativo. Por su parte, Argentina ha tenido que acompañar el proyecto brasileño sin otras opciones posibles dada la dependencia con aquel país y su imposibilidad para trasladar el poder aprehendido en el primer lustro de la poscrisis, con el objetivo de convertir al bloque en un espacio de renombre y poder a partir del cual sobreponerse a las vulnerabilidades propias.

¿El Mercosur realmente integró a los Estados? Es evidente que no; ni a las sociedades, ni a las economías. Las sociedades no piensan en clave mercosureña y el asunto sigue siendo, mayoritariamente, una cuestión de política exterior y de los tomadores de decisión. Este aspecto deja al resto de los actores domésticos nacionales muy poco margen de participación e influencia para poder sentirse parte de un proyecto subregional, como un necesario soporte *desde abajo* para el desarrollo del proceso de integración. Por su parte, tampoco las economías se integraron, cuya prueba más evidente han sido los reiterados problemas comerciales y la imposibilidad de avanzar institucionalmente en cuestiones elementales como la unión aduanera y la integración productiva.

¿Aún el Mercosur es una herramienta para construir poder y proyectarse internacionalmente? Sin dudas. Siempre lo será en la medida en que los países apuesten por ello. Incluso las grandes potencias necesitan de un entorno geográfico convergente y pacífico que les permita sustentar y abocarse hacia su accionar internacional. Y esta condición se magnifica en países periféricos como Argentina o semi-periféricos como Brasil.

El Mercosur es más que la suma de las partes. Constituye un espacio en el cual los países pueden y deben desenvolverse en conjunto en el ámbito internacional, con el fin de magnificar su poder asociado e intentar sortear las desventajas de insertarse individualmente como países subdesarrollados, periféricos y sudamericanos en el mundo. A su vez, el bloque en conjunto se ha erigido como la quinta economía mundial, constituyéndose en el principal productor global de alimentos, a la vez que cuenta con nichos productivos en sectores como el automotriz y con diversos recursos que deben ser promovidos activamente por políticas dirigidas hacia la agregación de valor y la formación de recursos humanos altamente calificados.

¿Qué papel le cabe a Brasil, potencia regional, en la profundización del Mercosur? ¿Y a Argentina? No hay dudas de que Brasil cuenta con atributos más que suficientes que respaldan su condición de líder del proceso subregional, sobre todo considerando los recursos de poder que logró aprehender durante la primera década de los 2000. Es por ello que a ese país le cabe la principal responsabilidad de conducir el proceso. Pero Brasil no pretende asignarse tal compromiso, ya que percibe al bloque en general como una carga, salvo en cuestiones que lo beneficien directa o indirectamente, como la infraestructura o el mantenimiento de la paz y la estabilidad democrática regional. En esencia, Brasil no quiso ni le convino profundizar al bloque según sus aspiraciones autonomistas y universalistas, mientras que Argentina no pudo y, al darse cuenta de las limitaciones para hacerlo, tampoco pretendió contrariar la

postura brasileña, en una clara posición de reconocimiento del menor poder relativo y de la dependencia económica existente.

De esta forma, se confirma la hipótesis en la que el eje Argentina-Brasil ha influido decididamente sobre el estado del Mercosur entre 1991 y 2015, a partir de sus políticas exteriores inarmónicas, sus asimetrías constantes y crecientes y sus identidades y percepciones disonantes. Estas cuestiones, a su vez, se complementaron con las deficiencias intrínsecas del bloque, vinculadas con el incumplimiento normativo por parte de los países, con la constitución de un sistema de comercio intrazona imperfecto, con los reiterados conflictos comerciales, con la centralidad de los Ejecutivos en la toma de decisiones y de los presidentes en la solución de controversias y, en esencia, con la incapacidad de construir un proceso que logre sortear las contingencias nacionales y los péndulos políticos internos.

Así planteadas las cosas, es evidente que cualquier esbozo de relanzamiento o fortalecimiento del Mercosur deberá partir, como la historia ha demostrado, del acercamiento político entre Argentina y Brasil. En este sentido, siguiendo a Jaguaribe (2005), una alianza bilateral, además de ser recíprocamente conveniente, es indispensable para las partes, permitiéndoles ampliar sus limitaciones propias, sus espacios de permisibilidad internacional y, en definitiva, preservar sus respectivos destinos históricos y lograr una interlocución internacional importante e independiente.

Desde una perspectiva constructivista, Colacrai (2006) afirma que el fortalecimiento “ideacional” del Mercosur es una tarea necesaria para que el bloque pueda emerger y consolidarse, focalizando la tarea hacia el robustecimiento de las instituciones. Hay otros, como Malamud (2013), que aseguran que son los intereses, y no las identidades, las que constituyen el combustible de la integración regional. Es decir, así como sucede con las teorías de la integración regional, para el caso del Mercosur en particular tampoco existe unanimidad respecto a qué eje debe privilegiarse, ya que, como se observó, el bloque escapa a las teorías clásicas de integración.

Pero primero, Argentina y Brasil deben ponerse de acuerdo sobre qué quieren y esperan hacer con el Mercosur. Si mantener el estado actual, si profundizar el bloque y generar un proyecto que sustente efectivamente sus desarrollos nacionales, o si retroceder hacia una zona de libre comercio y una cooperación centralmente económica-comercial, sin mayores cargas, para lo cual la tarea tampoco será sencilla dadas las asimetrías estructurales y regulatorias vigentes.

Por lo pronto, y sin pretender establecer una hoja de ruta, puede decirse que la tarea pasaría por retomar el ideario originario con el cual fue creado el Mercosur a mediados de los 80, apostándose por que la complementariedad de las economías no

sea solo una cuestión del mercado y de algunas empresas transnacionales, y que se orienten a la diversificación y la agregación de valor subregionalmente. También es necesario fortalecer los mecanismos de participación y control de la sociedad civil en el proceso y en la toma de decisiones, favorecer la enseñanza de idiomas y cultura del vecino, y apostar por un direccionamiento político que permita proyectar en el mediano plazo e intente superar las restricciones externas sin desconocer las limitaciones propias. En fin, sustentar las bases que permitan construir un proceso conjunto económicamente desarrollista, políticamente autonomista y socialmente inclusivo.

Referencias

- Actis, E. (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: Neodesarrollismo heterodoxo. *Revista Temas y Debates*, 15(22), 115-135.
- _____ (2012). Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil: El turno de las inversiones (2010-2012), *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (13), 17-29.
- _____ (2015). La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones. *Estudos Internacionais*, 3(1), 27-44.
- _____ (2017). Cambio político y política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada (2015-2017). En M. D' Alessandro (Comp.), *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática"* (pp. 943-966). SAAP-UTDT.
- _____ (2018). El mundo no es para Temer: Brasil y su nueva inserción internacional. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-mundo-no-es-para-temer/>
- _____ (2019). ¿El final de una alianza estratégica? Brasil y Argentina ante la colisión ideológica. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/alberto-fernandez-bolsonaro-crisis-bilateral-izquierda-derecha/>
- Achard, D. (1994). *Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. BID-Intal.
- Alfonsín, R. (2001). La integración sudamericana: Una cuestión política. *Síntesis*, 9(24), 3-7.
- Almeida, P. R. D. (1996). O legado do Barão: Rio Branco e a moderna diplomacia brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 39(2), 125-135.
- Amorim, C. L. N. (1994). Uma Diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. En G. Fonseca Jr. y S. H. Nabuco de Castro (Org.). *Temas de política externa brasileira II* (Vol. 1, pp. 15-29). IPRI/Paz e Terra.
- _____ (2009). La integración suramericana. *Diplomacia, Estrategia e Política*, (10), 5-25.

- _____ (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(especial), 214-240.
- Angelone, J. P. y Gaveglio, S. (2000). Una aproximación a los conceptos de globalización y regionalismo abierto. Notas para un análisis crítico. En A. Fernández y S. Gaveglio (Comp.). *Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local* (pp. 9-36). HomoSapiens.
- Aréchaga, J. I. y Rodríguez, L. (2015). *Golpe Blando. El proceso de desestabilización al gobierno de Fernando Lugo*. Punto de Encuentro.
- Arza, V. y López, A. (2008). Tendencias internacionales en la industria automotriz. En A. López, V. Arza, M. Laplane, F. Sarti, G. Bittencourt, R. Domingo y N. Reig Lorenzi (Ed.). *La industria automotriz en el MERCOSUR* (pp. 37-52). Serie Red Mercosur.
- Asef Horno, F., Brosio, M., Coatz, D. y Dragún, P. (2016). Brasil y la industria argentina: una relación asimétrica con oportunidades y desafíos. *Boletín Informativo Techint*, (351), 55-75.
- Ayerbe, L. F. (2011). La Argentina de Néstor Kirchner en un contexto regional de irrupción de nuevos liderazgos populares y menor presencia estadounidense. En S. Colombo (Comp.). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época* (pp. 13-37). Uncpba/Ceipil.
- Ayuso, A. (2010). Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Ed.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 137-178). Fundació CIDOB.
- Balassa, B. (1969). *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin Ltd.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe [BID-Intal] (1997a). *Informe MERCOSUR N° 1. Julio-Diciembre 1996*.
- _____ (1997b). *Informe MERCOSUR N° 2. Enero-Junio 1997*.
- _____ (1997c). *Informe MERCOSUR N° 3. Julio-Diciembre 1997*.
- _____ (1998). *Informe MERCOSUR N° 4. Enero-Junio 1998*.
- _____ (1999). *Informe MERCOSUR N° 5. Período 1998-1999*.
- _____ (2000). *Informe MERCOSUR N° 6. Período 1999-2000*.
- _____ (2005). *Informe MERCOSUR N° 10. Segundo Semestre 2004-Primer Semestre 2005*.
- _____ (2007a). *Informe MERCOSUR N° 11. Segundo Semestre 2005-Primer Semestre 2006*.
- _____ (2007b). *Informe MERCOSUR N° 12. Segundo Semestre 2006-Primer Semestre 2007*.

- _____ (2009a). *Informe MERCOSUR N° 13. Segundo Semestre 2007-Primer Semestre 2008.*
- _____ (2009b). *Informe MERCOSUR N° 14. Segundo Semestre 2008-Primer Semestre 2009.*
- _____ (2011a). *Informe MERCOSUR N° 15. Segundo Semestre 2009-Primer Semestre 2010.*
- _____ (2011b). *Informe MERCOSUR N° 16. Segundo Semestre 2010-Primer Semestre 2011.*
- _____ (2013a). *Informe MERCOSUR N° 17. Segundo Semestre 2011-Primer Semestre 2012.*
- _____ (2013b). *Informe MERCOSUR N° 18. Segundo Semestre 2012-Primer Semestre 2013.*
- _____ (2015). *Informe MERCOSUR N° 20. Segundo Semestre 2014-Primer Semestre 2015.*
- _____ (2016). *Informe MERCOSUR N° 21. Segundo semestre 2015-Primer semestre 2016.*
- Barbetta, P. y Mariotti, D. (2001). Viejo gremialismo rural, nuevos problemas: La FOTIA y UCIT en el Tucumán Cañero. En N. Giarracca (Coord.). *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (pp. 203-230). Alianza.
- Barros, S. D. R. (1998). A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 18-28.
- Bas Vilizzio, M. (2013). *Solución de controversias en el Mercosur. Análisis de resultados 2004-2011 desde una perspectiva jurídico-política*. UdelaR/CSIC.
- Bastos Tigre, P., Laplane, M., Lugones, G., Porta, F. y Sarti, F. (1999). Impacto del MERCOSUR en la dinámica del sector automotriz. En J. J. Taccone y L. J. Garay (Ed.). *Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR* (pp. 1-234). BID-Intal.
- Bekerman, M. y Dalmaso, G. (2014). Políticas productivas y competitividad industrial. El caso de Argentina y Brasil. *Revista de Economía Política*, 34(1), 158-180.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2014). La inserción internacional de la Argentina y su dependencia comercial con Brasil. *Boletín informativo Techint*, (344), 53-68.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M, Miranda, P., Ons, Á. y Romero, R. (2005), *Desvíos del AEC y Regímenes Especiales de Comercio en el MERCOSUR*. Facultad de Ciencias Sociales/Udelar.
- Bernal-Meza, R. (1994). *América Latina en la Economía Política Mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.

- _____ (1999). Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumbo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 40-51.
- _____ (2003). Política Exterior de Argentina, Brasil y Chile: Perspectiva Comparada. En J. F. Sombra Saraiva (Ed.). *Foreign Policy and Political Regime* (pp. 237-276). IBRI/UnB.
- _____ (2006). Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. *Lateinamerika Analysen*, (13), 69-94.
- _____ (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178.
- _____ (2009). El Regionalismo: Conceptos, paradigmas y procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 15(21), 1-29.
- _____ (2014). Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región. En R. Bernal-Meza y L. Bizzozero (Ed.). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 23-56). Ediciones Cruz del Sur.
- Berrettoni, D. y Lucángeli, J. (2012). MERCOSUR: las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). *Integración & Comercio*, 16(34), 33-44.
- Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Appris.
- _____ (2017). A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). *OIKOS*, 16(1), 15-29.
- Bezchinsky, G., Dinenzon, M., Giussani, L., Caino, O., López, B. y Amiel, S. (2007). Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. En B. Kosacoff (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* (pp. 149-185). Cepal.
- Bianco, C., Moldovan, P. y Porta, F. (2008). *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*. Cepal.
- Bizzozero, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latina: del regionalismo abierto al continental. En R. Bernal-Meza y L. Bizzozero (Ed.). *Op. cit.* (pp. 57-78).
- Bologna, A. B. (2010). La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner. En A. B. Bologna (Dir.). *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato* (pp. 15-49). UNR Editora.

- Botto, M. I. (2017a). Un análisis crítico de las teorías hegemónicas de la integración regional para entender el regionalismo latinoamericano. *Realis*, 7(1), 77-99.
- _____ (2017b). El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & comunes*, 2(5), 155-176.
- Bouzas, R. (2001). El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo económico*, 41(162), 179-200.
- _____ (2003). Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR. *Trabajo preparado para el Seminario Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. BID.
- _____ (2005). El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la Cepal*, (85), 7-18.
- _____ (2009). *Las relaciones económicas Argentina-Brasil: reconstruyendo un interés común*. Observatorio Económico de la Red Mercosur.
- _____ (2011). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En G. Caetano (Coord.). *MERCOSUR 20 años* (pp. 75-85). Cefir/GIZ/Friedrich Ebert Stiftung/Somos Mercosur.
- Bouzas, R. y Kosacoff, B. (2009). Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil. *Breves Cindes*, (17).
- Bouzas, R. y Motta Veiga, P. D. (2008). La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur. En F. Masi y M. I. Terra (Coord.). *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?* (pp. 131-185). Red Mercosur.
- Briceño Ruiz, J. (2002). El Área de Libre Comercio Suramericana y sus interacciones con el ALCA. *Politeia*, (29), 173-190.
- _____ (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Universidad de Los Andes.
- _____ (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, (175), 9-39.
- Briceño Ruiz, J. y Saraiva, M. G. (2010). Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. *Foro Internacional*, (199), 35-62.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales*, 25(50), 125-153.

- Busso, A. y Pignatta, M. E. (2008). Fuerzas profundas, identidad y política exterior. Reflexiones teóricas y metodológicas. En A. Busso (Comp.). *Fuerzas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior: un recorrido de casos* (Vol. 1, pp. 6-18). UNR Editora.
- Busso, A., Actis, E. y Novello, M. R. (2017). La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. En A. Busso (Coord.^a). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)* (Vol. 2, pp. 11-51). UNR Editora.
- Busso, A., Ceppi, N., Fabani, O., Novello, M. R., Marini, G., Paredes Rodríguez, R. y Pignatta, M. E. (2016). Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa. En A. Busso, (Coord.^a). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)* (Vol. 1, pp. 123-188). UNR Editora.
- Bustos, G. (2016). *Inserción estratégica suramericana. Alcances y límites de los intereses conjuntos en América del Sur (1985-2015)*. Eudeba.
- Caballero Santos, S. (2011). *El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional*. Cefir/GIZ/Somos Mercosur.
- Caetano, G. (2011). Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En G. Caetano (Coord.). *Op. cit.* (pp. 21-74).
- Candeas, A. (2017). *A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na "visão do outro"*. Funag.
- Cantarella, J., Katz, L. y de Guzmán, G. (2008). *La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes*. LITTEC/UNGS.
- Cardoso, F. H. (2001). A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(1), 5-12.
- Carrera, J. (2005). *El dilema Mercosur (I). ¿Avanzar o retroceder?* Capital Intelectual.
- Castaño, F. (2017). La dinámica automotriz del MERCOSUR: la política regional, el eje Argentina-Brasil y el impacto sobre el bloque. En L. M. Bono y L. Bogado Bordazar (Comp.). *Latinoamérica: ensayos sobre una región en transformación* (pp. 11-31). Departamento de América Latina y el Caribe/IRI-UNLP.
- Cepal (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. ONU/Cepal.

- _____ (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. ONU/Cepal.
- _____ (1996a). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. ONU/Cepal.
- _____ (1996b). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. ONU/Cepal.
- Cerro, E. y Cerro, J. A. (2006). Azúcar en MERCOSUR: una visión desde Argentina. *Boletín de Relaciones Internacionales*, (11), XIV International Economic History Congress.
- Cervo, A. L. (2002). Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 5-35.
- Cervo, A. L. y Bueno, C. (2012). *História da política exterior do Brasil* (4.ª ed.). Editora UnB.
- Cervo, A. L. y Lessa, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133-151.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001). La inversión extranjera directa en el MERCOSUR: un análisis comparativo. En D. Chudnovsky (Org.). *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR* (pp. 1-50). Siglo XXI.
- _____ (2006). Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR. En J. Berlinsky, F. E. Pires de Souza, D. Chudnovsky y A. López (Coord.). *15 años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras* (pp. 347-426). Red MERCOSUR.
- _____ (2007). Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur. *Revista de la CEPAL*, (92), 7-23.
- _____ (coord.) (2002). *Integración regional e inversión extranjera directa: El caso del MERCOSUR*. Intal.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR. En A. A. Borón y G. Lechini (Comp.). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 381-397). CLACSO.
- Confederação Nacional da Indústria [CNI] (2006). *Crescimento. A visão da indústria*.
- _____ (2009). *Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira*.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales [CARI] (1998). *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*.
- _____ (2002). *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*.
- _____ (2006). *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*.

- _____ (2010). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa 2010*.
- _____ (2015). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa 2015*.
- Corigliano, F. (2005). La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar. *Boletín ISIAE*, 8(37), 1-3.
- Cornetet, J. M. C. (2014). A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, 5(24), 111-150.
- Cortes, M. J. y Creus, N. (2010). Entre la *necesidad* y la *desilusión*: los dilemas de la Política Exterior Argentina hacia Brasil (2005-2009). En A. B. Bologna. *Op. cit.* (pp. 363-394).
- Creus, N. (2010). *Balancing* y *bandwagoning* en la política exterior argentina: los problemas para manejar la asimetría de poder con Brasil a partir de su condición de potencia emergente. *Jornadas de Relaciones Internacionales*. Flacso.
- _____ (2014). Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil. En G. Lechini (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. (pp. 61-73). UNR Editora.
- Dalle, D. y Peixoto, J. (2012). Brasil y Argentina: interdependencia basada en estrategias nacionales. *Puentes*, 13(1), 8-9.
- De la Balze, F. A. M. (1997). La política exterior en tres "tiempos". Los fundamentos de la "nueva política exterior". En F. A. M. De la Balze y E. A. Roca (Comp.). *Argentina y EE. UU. Fundamentos de una nueva alianza* (pp. 11-129). CARI/ABRA.
- Dougherty, J. E. y Pfaltzgraff, R. L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/Internacional*, 8(27), 396-406.
- Fabani, O., Insaurralde, G. y Sabattini, G. (2019). Cooperación y conflicto entre Argentina y Brasil: las relaciones político-diplomáticas reflejadas en los medios gráficos argentinos de 2011 a 2015. *Relaciones Internacionales*, 28(57), 71-91.
- Fernández Alonso, J. (2010). Las estrategias de promoción y protección de inversiones en Argentina y Brasil tras la crisis del neoliberalismo. *Ponencia presentada en Jornadas de Relaciones Internacionales*. Flacso.
- Ferrer, A. (1997). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Fondo de Cultura Económica.

- _____ (2007). El éxito del Mercosur posible. *Revista de Economía Política*, 27(1), 147-156.
- Figari, G. (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Memphis.
- Flemes, D. y Saraiva, M. G. (2014). Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 214-232.
- Flockhart, F. (2016). Constructivism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (Ed.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (pp. 79-94). Oxford University Press.
- Fonseca Jr., G. (2004). *A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações* (2.ª ed.). Paz e Terra.
- Fundación INAI (2011). *Boletín del INAI*, (105).
- Gayá, R. y Michalczewsky, K. (2011). *El salto exportador del MERCOSUR en 2003-2008. Más allá del boom de las materias primas*. BID-Intal.
- Gavião, L. y Saraiva, M. G. (2019). América del Sur en la política exterior brasileña de Lula da Silva. *América Latina Hoy*, (82), 63-83.
- Geneyro, R. y Bembi, M. (2017). *MERCOSUR: un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia*. Observatorio de la economía mundial/Unsam.
- Gil, L. (2015). Las restricciones no arancelarias argentinas en el MERCOSUR: normas y política en los conflictos comerciales. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (120), 1-36.
- Gonçalves, J. B. y Lyrio, M. C. (2003-2004). Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina: antecedentes, estado actual y perspectivas. *Población & Sociedad*, 10-11(1), 137-159.
- Granato, L. y Perrotta, D. (2015). Asimetrías en la integración regional: de la ALALC al MERCOSUR. *Perspectivas*, (45), 89-111.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press.
- _____ (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford University Press.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Estudos Avançados*, 10(27), 217-250.
- _____ (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, (205), 131-140.
- Hirst, M. y Pinheiro, L. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), 5-23.
- Hurrell, A. (1995). O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, 17(1), 23-59.

- Iglesias, R. (2007). *O investimento direto no exterior e os interesses empresariais brasileiros na América do Sul*. CNI/Funcex.
- Inchauspe, M. E. (2010). Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional? *Flacso*, (53).
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Revista de Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- _____ (2005). Argentina - Brasil: una alianza necesaria. *APORTES*, (22), 9-15.
- _____ (2013). *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Funag.
- Jáuregui, L. (2003). *La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina*. Centro de Capacitación Superior/Honorable Senado de la Nación.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- _____ (2002). Signaling and Perception: Drawing Inferences and Projecting Images. En K. R. Monroe (Ed.). *Political psychology* (pp. 293-312). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Keohane, R. O. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Kindgard, F. y Gómez, E. (1998). Los cortes de ruta en la provincia de Jujuy. Mayo/junio de 1997. *PIMSA*, (15).
- Kosacoff, B. (coord.) (1999). *Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina*. Adefa-Cepal.
- _____ (2011). La marcha al desarrollo. Especialización productiva e integración regional. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, 3(19), 133-156.
- Lafer, C. (1997). Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. *Contexto Internacional*, 19(2), 249-265.
- _____ (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.
- Lampraia, L. F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 5-17.
- Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*. Emecé.
- Laplane, M. y Sarti, F. (2008). O caso do Brasil. En A. López, V. Arza, M. Laplane, F. Sarti, G. Bittencourt, R. Domingo y N. Reig Lorenzi (Ed.). *Op. cit.* (pp. 149-202). Red Mercosur.

- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 387-409.
- Leite, M. D. P. (2000). *El nuevo régimen de la industria automotriz en Brasil*. Cepal-GTZ.
- Lessa, A. C. (2010). Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(especial), 115-131.
- Lima, M. R. S. de (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, 1(2), 27-46.
- _____ (2005). Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 19(82), 4-19.
- Lo Turco, A. (2008). Integración regional sur-sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del Mercosur. En F. Masi y M. I. Terra (Coord.). *Op. cit.* (pp. 87-130).
- Lorenzini, M. E. (2013). Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI. Una Primera Aproximación al análisis comparado (2003-2011). *Reflexión Política*, 15(30), 38-52.
- Lorenzo, N. (2006). *Situación actual y perspectivas del MERCOSUR*. Fundación CILAE.
- Machinandiarena de Devoto, L. (2006). *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Libros del CEIEG.
- Malamud, A. (2007). Las teorías de la integración regional y el estado del Mercosur. En C. Harrington (Coord.^a). *El derecho en movimiento* (pp. 281-308). Rubinzal-Culzoni.
- _____ (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, (15), 113-138.
- _____ (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), 275-282.
- Malamud, A. y Rodríguez, J. C. (2014). A caballo entre la región y el mundo. El dualismo creciente de la política exterior brasileña. *Desarrollo Económico*, 54(212), 63-78.
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Mariano, M. P. (2015). *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. Editora Unesp.
- Medwid, B. (2008a). Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán. En A. Cimadamore (Comp.). *La economía política de la pobreza* (pp. 495-534). Clacso.

- _____ (2008b). Estrategia de los sindicatos de la industria alimentaria argentina frente al MERCOSUR. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, (20), 51-68.
- Mejía, L. (2012). *Geopolítica de la integración Subregional. El rol de Brasil*. La Huella.
- Merke, F. (2008). Identidad y política exterior. La Argentina y Brasil en perspectiva histórica. *Sociedad Global*, 2(1-2), 142-161.
- Míguez, M. C. (2010). El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa. *Relaciones Internacionales*, (15), 61-90.
- _____ (2017). Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del Mercosur en el Brasil reciente. *Informe Integrar*, (101), 2-22.
- Milner, H. V. (1999). The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*, (2), 91-114.
- Miranda, R. A. (1994). Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem, *Relaciones Internacionales*, 3(7).
- _____ (1997). Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica. *Relaciones Internacionales*, 6(13).
- _____ (2001a). El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina. *Relaciones Internacionales*, 10(21), 169-195.
- _____ (2001b). El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur. *Invenio*, 4(7), 99-156.
- _____ (2004). Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias. *Relaciones Internacionales*, 13(27), 133-159.
- _____ (2005). Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad. *Invenio*, 8(15), 47-60.
- _____ (2009). Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional. *Relaciones Internacionales*, 18(37), 169-186.
- _____ (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Revista Enfoques*, 10(17), 85-103.
- _____ (2015a). El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica. *Revista Enfoques*, 13(22), 67-81.
- _____ (2015b). Efecto de vecino. El poder de Brasil sobre el regionalismo de Argentina. *Invenio*, 18(34), 35-50.
- _____ (2015c). Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media. *Relaciones Internacionales*, 24(49), 109-126.

- _____ (2016). Argentina y el Mercosur profundo: de una influencia importante a una influencia moderada. En C. Pennaforte y M. de F. B. Ribeiro (Org.). *Mercosul 25 anos: avanços, impasses e perspectivas* (pp. 87-106). Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri.
- _____ (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión política*, 20(39), 122-142.
- Moniz Bandeira, L. A. (2003). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos. *Nueva Sociedad*, (185), 143-157.
- _____ (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Conflicto e integración en América del Sur*. Grupo Editorial Norma.
- Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, (123), 3-22.
- Moravcsik, A. M. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- _____ (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.
- _____ (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.
- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Motta Veiga, P. D. (2009). Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba. *Breves Cindes*, (18).
- Motta Veiga, P. D y Rios, S. P. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Cepal.
- _____ (2011), A política externa no Governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. *Breves Cindes*, (32).
- Moura, G. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Nova Fronteira.
- Nugent, N. (1999). *The Government and Politics of the European Union*. The Macmillan Press Ltd.
- Paikin, D. (2010). Economías regionales, gobiernos e integración sudamericana. *Revista de Estudios Regionales y mercado de trabajo*, (6), 87-113.
- Paikin, D., Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016). Pensamiento latinoamericano para la integración. *Crítica y Emancipación*, 8(15), 49-80.

- Paikin, D. y Dulcich, F. M. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 395-414.
- Paradiso, J. (2007). Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. *Diplomacia, Estrategia y Política*, (5), 5-25.
- Peixoto, J. y Loza, J. (2006). La relación Argentina Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación. *Estudios*, (18), 115-129.
- Peña, F. (2006). Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. *Presentación al Seminario 15 anos de MERCOSUL: avaliação e perspectivas*. Fundação Memorial da América Latina.
- Pereira, J. C. (Coord.) (2008). *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*. Ariel.
- Pereira de Araújo, J. H. y Ricupero, R. (Org.) (1995). *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica, 1845-1995*. Funag.
- Pereyra Doval, G. (2013a). La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño. *temas y debates*, 17(25), 109-125.
- _____ (2013b). La formación del Estado brasileño y los usos de su política exterior a la luz del proceso de construcción identitaria. La definición de situaciones clave. *Civilizar*, 13(25), 49-65.
- Pereyra Doval, G. y Actis, E. (2012). Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula. En C. Morasso y G. Pereyra Doval (Comp.). *Argentina y Brasil: Proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración* (pp. 175-197). UNR Editora.
- Pereyra Doval, G. y Romero, P. (2013). Entre el temor y el amor: Percepciones argentinas sobre Brasil como poder mundial. *Latin American Journal of International Affairs*, 5(2), 1-21.
- Perrotta, D. V. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En E. Llenderozas (Ed.). *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* (pp. 197-252). Eudeba.
- Pignatta, M. E. (2010). Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino. En A. Busso (Comp.). *Fuerzas Profundas e Identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la Política Exterior. Un recorrido de casos* (Vol. 2, pp. 139-157). UNR Editora.
- Pinheiro, L. (2000). Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(2), 305-335.

- Porcelli, E. (2010). Parlamento y política exterior: algunas reflexiones en torno a la "Ley del Azúcar". *Meritum*, 5(2), 349-375.
- Porta, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Cepal.
- _____ (2015). La utopía del "MERCOSUR social y productivo" y el fantasma del "MERCOSUR comercial". En D. García Delgado y C. Ruiz del Ferrier (Comp.). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas* (pp. 81-85). Flacso.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 43(3), 427-460.
- Rafanelli, P. (2010). Las relaciones exteriores del gobierno de "La Alianza" (1999-2001). En A. Simonoff (Comp.). *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad* (pp. 387-397). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Ramos, H. D. (2013). Integración regional y organizaciones político-partidarias. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR. *Revista Debates*, 7(2), 33-50.
- Ramos, H. D. y Vaschetto, M. (2015). Preferencias políticas e integración regional: el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010). *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(2), 321-352.
- Ramos Martínez, A., Rozemberg, R., Makuc, A., Svarzman, G. y D'Elía, C. (2017). *Informe MERCOSUR N° 22: renovando la integración*. BID-Intal.
- Rapoport, M. (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Ariel.
- _____ (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *Diplomacia, Estrategia y Política*, (10), 26-50.
- _____ (2017). *Política internacional argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días*. Capital Intelectual.
- Rapoport, M. y Madrid, E. (2011). *Argentina - Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Capital Intelectual.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. En J. F. Sombra Saraiva (Ed). *Foreign Policy and Political Regime* (pp. 169-235). Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales.
- Renouvin, P. y Duroselle, J. B. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez Giavarini, A. (2000). La política exterior argentina. *Archivos del presente*, 5(20), 13-26.
- Rosenau, J. N. (1969). Introduction: Political Science in a Shrinking World. En J. N. Rosenau (Ed.). *Linkage politics. Essays on the Convergence of National and International Systems* (pp. 1-17). The Free Press.
- _____ (1997). *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge University Press.
- Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A. y Svarzman, G. (2019). *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. BID-Intal.
- Rozemberg, R. y Gayá, R. (2019). Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea. *Fundación Carolina*, (9).
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (Comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). Grupo Editor Latinoamericano.
- _____ (1991). *Variables internas y política exterior*. Mimeo.
- _____ (2010). La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En R. Russell (Ed.). *Argentina 1910-2010. Balance de siglo* (pp. 227-307). Taurus.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002a). El lugar de Brasil en la política exterior argentina: la visión del otro. *Revista Desarrollo Económico*, 42(167), 405-428.
- _____ (2002b). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, (21), 159-194.
- _____ (2011). Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. En B. Sorj y S. Fausto (Comp.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 281-311). Catálogos.
- _____ (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- Salomón González, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, (56), 7-52.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vázquez (Coord.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-55). Cries.

- Saraiva, M. G. (2007). Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, (45), 127-140.
- _____ (2009). La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(8), 101-122.
- _____ (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(especial), 151-168.
- _____ (2013). Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 8(1), 3-21.
- Saraiva, M. G. y Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44(2), 126-150.
- Saraiva, M. G. y Valença, M. M. (2011). Brasil: potencia regional con intereses globales. *Diálogo Político*, 28(4), 99-119.
- Schenoni, L. L. y Ferrandi Aztiria, A. M. (2011). El Congreso en la formulación de política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Densidades*, (8), 79-101.
- Seixas Corrêa, L. F. de (1995). Introdução. En Fundação Alexandre de Gusmão [Funag]. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995* (pp. 13-19). Funag.
- Sierra, P. y Katz, F. (2002). *La industria automotriz de cara a su futuro. Escenarios*. LITTEC/UNGS.
- Simonoff, A. C. (2007). La política argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En N. E. Consani, A. Sepúlveda Almarza y Z. Zeraoui (Comp.). *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México* (pp. 69-95). Nuevohacer-Grupo Editor Latinoamericano/IRI-UNLP/Tecnológico de Monterrey/UVM.
- _____ (Coord.) (2008). *Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde*. IRI-UNLP.
- _____ (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 5(10), 71-86.
- _____ (2012). Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. En C. Morasso y G. Pereyra Doval (Comp.). *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración* (pp. 105-131). UNR Editora.

- _____ (2016). Política Exterior Argentina, su alianza con Brasil y el Mercosur (1991-2016). En C. Pennaforte y M. de F. B. Ribeiro (Org.). *Op. cit.* (pp. 41-60).
- _____ (2017). Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013. En A. Busso (Coord.^a). *Op. cit.* (pp. 52-68).
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Comp.). *Op. cit.* (pp. 161-198).
- _____ (2014). O projeto autonomista na política externa brasileira. En A. Monteiro Neto (Org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento* (pp. 17-58). IPEA.
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del País Vasco.
- Sorj, B. y Fausto, S. (2013). Brasil y América Latina: Miradas Cruzadas. En B. Sorj y S. Fausto (Org.). *Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?* (pp. 301-336). Plataforma democrática.
- Taccone, J. J. y Nogueira, U. (Ed.) (2001). *Informe MERCOSUR N° 7. Período 2000-2001*. BID-Intal.
- _____ (2003). *Informe MERCOSUR N° 8. Período 2001-2002*. BID-Intal.
- _____ (2004). *Informe MERCOSUR N° 9. Período 2003-2004*. BID-Intal.
- Terra, M. I. (2008a). Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento? En F. Masi y M. I. Terra (Coord.). *Op. cit.* (pp. 11-40).
- _____ (2008b). Asimetrías y crecimiento económico en el Mercosur. En F. Masi y M. I. Terra (Coord.). *Op. cit.* (pp. 187-231).
- Tini, M. N. (2011). El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009). En R. Miranda (Comp.). *Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina* (pp. 77-112). Ediciones PIA.
- Tussie, D., Labaqui, I. y Quiliconi, C. (2001). Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿de la experiencia a la esperanza? En D. Chudnovsky y J. M. Fanelli (Coord.). *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década* (pp. 205-223). Red-Mercosur/Siglo XXI/BID.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25(98), 169-216.
- Vázquez, M. (2008). Los escenarios de participación social en el Mercosur. En G. Jaramillo (Comp.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo* (pp. 137-148). Flacso.
- _____ (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Coord.). *Op. cit.* (pp. 163-188).

- Vigevani, T., de Oliveira, M. F. y Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31-61.
- Vigevani, T., Favaron, G. D. M., Ramanzini Júnior, H. y Correia, R. A. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 5-27.
- Vigevani, T., Pasquariello Mariano, K. y Fernandes de Oliveira, M. (2001). Democracia e atores políticos no Mercosul. En G. de Sierra (Comp.). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (pp. 183-228). Clacso/ASDI.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto internacional*, 29(2), 273-335.
- Vigevani, T. y Ramanzini Júnior, H. (2010). Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. *OSAL*, 11(27), 45-63.
- _____ (2015). Autonomía, integración regional y política exterior brasileña: el Mercosur y la Unasur. En J. Briceño Ruiz y A. Simonoff (Ed.). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía* (pp. 189-220). Biblos.
- Vizentini, P. F. (2005). De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, 5(2), 381-397.
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Wasserman, C. (2010). La perspectiva brasileña del desarrollo y de la integración latinoamericana y regional (1945-1964): intelectuales, políticos y diplomacia. *Revista UNIVERSUM*, 2(25), 195-213.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- _____ (1999). *Social Theory of International Relations*. Cambridge University Press.
- _____ (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1), 1-47.
- Zelicovich, J. (2015). El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (24), 97-120.
- _____ (2020). La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 29(52), 13-29.

Artículos periodísticos y comunicados de prensa

Alonso, V. (8 de diciembre de 1998). MERCOSUR: Entre el azúcar amargo y los ácidos lácteos. *Inter Press Service*. <http://www.ipsnoticias.net/1998/12/mercosur-entre-el-azucar-amargo-y-los-acidos-lacteos/>

Ámbito (2 de diciembre de 2002). Lula: Nuestros países están a merced de especuladores. <https://www.ambito.com/portada-principal/lula-nuestros-paises-estan-merced-especuladores-n3200287>

_____ (13 de marzo de 2003). Protección al azúcar. <https://www.ambito.com/economia/proteccion-al-azucar-n3213541>

_____ (14 de diciembre de 2004). Bielsa sobre Brasil: "Hay que negociar a cara de perro". <https://www.ambito.com/economia/bielsa-brasil-hay-que-negociar-cara-perro-n3302067>

_____ (20 de junio de 2010). Timerman asegura que su prioridad en la Cancillería será la relación con Brasil y el resto de América Latina. <https://www.ambito.com/politica/timerman-asegura-que-su-prioridad-la-cancilleria-sera-la-relacion-brasil-y-el-resto-america-latina-n3628394>

Amorim, C. L. N. (31 de octubre de 1993). O Brasil e a nova ordem mundial. *Jornal do Brasil*. En *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 19(73), 173-175.

Camargo Neto, P. D. (11 de abril de 1998). Una lamentable excepción dentro de la integración. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/una-lamentable-excepcion-dentro-de-la-integracion-nid93185/>

Cancillería (9 de enero de 2002). Conferencia de prensa del Canciller Carlos Ruckauf, al regreso de su viaje a Brasil. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/conferencia-de-prensa-del-canciller-carlos-ruckauf-al-regreso-de-su-viaje>

Clarín (6 de septiembre de 1997). Brasil: amenaza de represalias. https://www.clarin.com/economia/brasil-amenaza-represalias_0_SyT-YplZCFx.html

_____ (11 de septiembre de 1997a). Brasil redobla la presión sobre la Argentina en el conflicto por el azúcar. https://www.clarin.com/economia/brasil-redobla-presion-argentina-conflicto-azucar_0_ry652lZAFg.html

_____ (11 de septiembre de 1997b). El problema es entre argentinos. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/problema-argentinos_0_HJJgO2xbRtl.html

_____ (30 de agosto de 2000). El azúcar amargó al gabinete. https://www.clarin.com/economia/azucar-amargo-gabinete_0_r1mxUf5eAKl.html

- _____ (2 de septiembre de 2000). De la Rúa habló con Cardoso y aflojó la tensión en autos y azúcar. https://www.clarin.com/economia/rua-hablo-cardoso-aflojo-tension-autos-azucar_0_B1TxxGcgAte.html
- Dianni, C. y Braga, I. (13 de enero de 2000). Governo nomeia embaixador extraordinário para assuntos do Mercosul. *Folha de Londrina*. <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/governo-nomeia-embaixador-extraordinario-para-assuntos-do-mercosul-247843.html>
- El Cronista* (23 de septiembre de 2013). A los empresarios de Brasil se les acaba la 'paciencia' por las trabas argentinas. <https://www.cronista.com/economiapolitica/A-los-empresarios-de-Brasil-se-les-acaba-la-paciencia-por-las-trabas-argentinas-20130923-0101.html>
- Folha de S. Paulo* (5 de septiembre de 1997). Argentina veta compra de açúcar brasileiro. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/05/dinheiro/16.html>
- _____ (2 de febrero de 2006). Para CNI, salvaguardas da Argentina geram retrocesso no Mercosul. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u104872.shtml>
- Gallo, D. (4 de agosto de 2000). Preocupación en el Ministerio del Interior. Buscan contener focos de tensión. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/buscan-contener-focos-de-tension-nid27459/>
- Gosman, E. (27 de diciembre de 2011). Fuerte crecimiento, pero aún con escaso desarrollo social. *Clarín*. https://www.clarin.com/mundo/Fuerte-crecimiento-escaso-desarrollo-social_0_rkifEzF2D7I.html
- La Nación* (21 de abril de 1997). El azúcar, otro punto de discordia en el Mercosur. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-azucar-otro-punto-de-discordia-en-el-mercosur-nid67462/>
- _____ (5 de septiembre de 1997a). Brasil pide respetar los compromisos. <https://www.lanacion.com.ar/economia/brasil-pide-respetar-los-compromisos-nid76211/>
- _____ (5 de septiembre de 1997b). Protesta de Brasil por la ley del azúcar. <https://www.lanacion.com.ar/economia/protesta-de-brasil-por-la-ley-del-azucar-nid76209/>
- _____ (7 de septiembre de 1997). Protagonista de la política. Acusa Fernández al lobby azucarero. <https://www.lanacion.com.ar/economia/acusa-fernandez-al-lobby-azucarero-nid76340/>
- _____ (11 de septiembre de 1997). Menem: primero, los tratados internacionales. <https://www.lanacion.com.ar/economia/menem-primero-los-tratados-internacionales-nid76572/>

- _____ (21 de julio de 1998). Las diferencias entre Brasil y la Argentina en el Mercosur. Tampoco hay acuerdo por el sector azucarero. <https://www.lanacion.com.ar/economia/tampoco-hay-acuerdo-por-el-sector-azucarero-nid104132/>
- _____ (27 de agosto de 1998). La Argentina no quiere confrontar. <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-no-quiere-confrontar-nid108397/>
- _____ (3 de octubre de 1998). La industria local del azúcar rechaza subsidios en Brasil. <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-industria-local-del-azucar-rechaza-subsidios-en-brasil-nid112741/>
- _____ (20 de abril de 1999). Siderar logró que se proteja el acero local. <https://www.lanacion.com.ar/economia/siderar-logro-que-se-proteja-el-acero-local-nid135560/>
- _____ (30 de abril de 1999). Se tensa la discusión azucarera. <https://www.lanacion.com.ar/economia/se-tensa-la-discusion-azucarera-nid136735/>
- _____ (25 de agosto de 2000). Diputados extendió la protección para el sector azucarero. <https://www.lanacion.com.ar/economia/diputados-extendio-la-proteccion-para-el-sector-azucarero-nid30242/>
- _____ (26 de agosto de 2000). Azúcar: contragolpe brasileño. <https://www.lanacion.com.ar/economia/azucar-contragolpe-brasileno-nid30384/>
- _____ (30 de agosto de 2000). De la Rúa vetará la norma que protege el azúcar. <https://www.lanacion.com.ar/economia/de-la-rua-vetara-la-norma-que-protege-el-azucar-nid30795/>
- _____ (1 de septiembre de 2000). Azúcar: el NOA quiere 5 años de protección. <https://www.lanacion.com.ar/economia/azucar-el-noa-quiere-5-anos-de-proteccion-nid31071/>
- _____ (4 de septiembre de 2000). El Gobierno extendió hasta 2005 la protección al sector azucarero. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-extendio-hasta-2005-la-proteccion-al-sector-azucarero-nid31501/>
- _____ (19 de abril de 2001). Cavallo cosechó apoyos y rechazos en Brasil. <https://www.lanacion.com.ar/economia/cavallo-cosecho-apoyos-y-rechazos-en-brasil-nid60536/>
- _____ (8 de mayo de 2001). Anuncio en Washington. EE.UU. propuso un acuerdo y la Argentina lo rechazó. <https://www.lanacion.com.ar/economia/eeuu-propuso-un-acuerdo-y-la-argentina-lo-rechazo-nid303449/>

- _____ (10 de enero de 2003). Protestas por un veto a la protección azucarera. <https://www.lanacion.com.ar/economia/protestas-por-un-veto-a-la-proteccion-azucarera-nid465062/>
- _____ (17 de enero de 2003). Critican a Duhalde por vetar una ley. <https://www.lanacion.com.ar/politica/critican-a-duhalde-por-vetar-una-ley-nid466853/>
- _____ (26 de marzo de 2003). Avances y polémicas en el Mercosur. Brasil dijo que no irá a la OMC. <https://www.lanacion.com.ar/economia/brasil-dijo-que-no-ira-a-la-omc-nid483735/>
- _____ (28 de marzo de 2003). Conflicto en el Mercosur. Réplica brasileña por los aranceles al azúcar. <https://www.lanacion.com.ar/economia/replica-brasilena-por-los-aranceles-al-azucar-nid484183/>
- _____ (10 de abril de 2003). Dificultades en el comercio regional. Dejan el conflicto del azúcar con Brasil en manos de los privados. <https://www.lanacion.com.ar/economia/dejan-el-conflicto-del-azucar-con-brasil-en-manos-de-los-privados-nid487576/>
- Lafer, C. (3 de marzo de 2001). Alca não é destino, é opção. *O Estado de S. Paulo*.
- Lissardy, G. (8 de noviembre de 2011). Cardoso: "Brasil prefiere ser amado que temido", *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111108_america_latina_entrevista_cardoso_aa
- Mendonça, H. (10 de febrero de 2016). Las empresas brasileñas retoman las inversiones en Argentina. *El País*. https://elpais.com/economia/2016/02/10/actualidad/1455130147_005988.html
- Mira, C. (11 de diciembre de 1998). Balance de la XV Cumbre del Mercosur. Los acuerdos generarán fuertes debates internos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/los-acuerdos-generaran-fuertes-debates-internos-nid121069/>
- Notife* (7 de mayo de 2005). Para la UIA el Mercosur no puede sacrificar a uno de sus socios. <https://notife.com/36608-para-la-uia-el-mercosur-no-puede-sacrificar-a-uno-de-sus-socios/>
- O Globo* (10 de mayo de 2013). A pesar de chefia da OMC, Brasil caminha para acordos bilaterais. <http://oglobo.globo.com/economia/apesarde-chefia-da-omc-brasil-caminha-para-acordos-bilaterais-8354115#ixzz2U4M5V2Zu>
- Página12* (26 de junio de 2000). Unidos o desintegrados. <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-06/00-06-26/pag09.htm>

- _____ (9 de enero de 2003). Azúcar vetada. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/2-6058-2003-01-09.html>
- _____ (15 de enero de 2003). En busca de la sonrisa contagiosa de Lula. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-15370-2003-01-15.html>
- _____ (1 de diciembre de 2005). Kirchner y Lula, con el espíritu de los comienzos. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/59889-19847-2005-12-01.html>
- _____ (3 de enero de 2011). Argentina, primer destino de Rousseff. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-159741-2011-01-03.html>
- Perfil* (27 de mayo de 2009). La UIA no quiere a Chávez en el Mercosur y se pregunta qué hizo Kirchner con los fondos de Santa Cruz. <https://www.perfil.com/noticias/politica/la-uia-no-quiere-a-chavez-en-el-mercosur-y-se-pregunta-que-hizo-kirchner-con-los-fondos-de-santa-cruz-20090527-0013.phtml>
- Rodríguez Giavarini, A. (12 de marzo de 2001). El MERCOSUR es la llave para abrir el comercio a América. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/mercosur-llave-abrir-comercio-america_0_HkJXi5_x0YI.html
- Rosales, J. (6 de septiembre de 1997). Pelea con el Congreso por el Mercosur. Menem propondrá otra ley del azúcar. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/menem-propondra-otra-ley-del-azucar-nid76277/>
- Tres Líneas* (22 de marzo de 2011). Vergonzoso: En Tucumán se vende azúcar importada de Brasil. <http://www.treslineas.com.ar/vergonzoso-tucuman-vende-azucar-importada-brasil-n-393522.html>
- Unión Industrial Argentina [UIA] (5 de agosto de 2008). Argentina y Brasil ratificaron la necesidad de aumentar la integración. <https://www.uia.org.ar/general/779/argentina-y-brasil-ratificaron-la-necesidad-de-aumentar-la-integracion/>
- Valor Econômico* (2 de febrero de 2001). A ALCA é o fim do Mercosul.

Discursos

- Amorim, C. L. N. (2003). Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Governo do Brasil*. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes->

[exteriores/discursos-mre/discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores](#)

Bielsa, R. A. (2004). Conferencia “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica” Council of the Américas. *Cancillería argentina*.

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-31>

Cardoso, F. H. (1992). Discurso do Ministro Fernando Henrique Cardoso na cerimônia de transmissão de cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 9 de outubro de 1992. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 18(71), 101-107.

_____ (1997). 12-09-1997 - Discurso na cerimônia de encerramento do Mercosur Economic Fórum. *Biblioteca da Presidência da República*.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1997/12-de-setembro-de-1997-discurso-na-cerimonia-de-encerramento-do-mercosur-economic-forum/view>

_____ (1999). 01-01-1999 – Pronunciamento do Presidente da República - Posse no Congresso Nacional. *Biblioteca da Presidência da República*.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/1999-1/01.pdf/view>

Collor de Mello, F. A. (1990). 15 de março de 1990 – O projeto de reconstrução nacional - Discurso de posse no Congresso Nacional. *Biblioteca da Presidência da República*.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/01.pdf/view>

Da Silva, L. I. L. (2003). 01-01-2003 – Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. *Biblioteca da Presidência da República*.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>

_____ (2007). Discurso de posse do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 34(100), 29-36.

_____ (2008). Seminario empresarial entre Argentina y Brasil. *Casa Rosada*.

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/19782-blank-95341401>

De la Rúa (2000). Discurso del señor presidente de la nación argentina Dr. Fernando de la Rúa en la apertura del 118º período ordinario de sesiones del Congreso

nacional. *HCDN.*

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2000-03-01_Mensaje_Presidencial_de_la_Rua.pdf

_____ (2001). Discurso del señor presidente de la nación argentina Dr. Fernando de la Rúa en la apertura del 119° período ordinario de sesiones del Congreso nacional. *HCDN.*

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2001-03-01_Mensaje_Presidencial_de_la_Rua.pdf

Duhalde, E. A. (2002). Discurso del señor presidente de la nación argentina en la apertura del 120° período ordinario de sesiones del Congreso nacional. *HCDN.*

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2002-03-01_Mensaje_Presidencial_Duhalde.pdf

Fernández, C. E. (2007a). Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>

_____ (2007b). Palabras de Cristina de Kirchner en Acto de Asunción como Presidenta del Mercosur. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/16494-blank-6432444>

_____ (2008a). Inauguración del seminario empresarial Argentina - Brasil. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/19783-blank-8153653>

_____ (2008b). Palabras de la Presidenta en presentación del sistema de pago en moneda local entre Argentina y Brasil. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/20060-blank-13887048>

_____ (2011). Acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación: Discurso de la Presidenta de la Nación. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Kirchner, N. C. (2003a). Discurso del señor presidente de la nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24414-blank-18980869>

_____ (2003b). Palabras del presidente Néstor Kirchner en la comida ofrecida en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva. *Casa Rosada.*

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24467-blank-67224635>

- _____ (2004). Discurso del presidente Néstor Kirchner en la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto. Casa Rosada. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24679-blank-59021107>
- _____ (2005a). Discurso del señor presidente de la nación argentina en la apertura del 123° período ordinario de sesiones del Congreso nacional. HCDN. https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2005-03-01_Mensaje_Presidencial_Kirchner.pdf
- _____ (2005b). Palabras del presidente Néstor Kirchner en la cumbre del Mercosur en Montevideo. Casa Rosada. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24858-blank-41682105>
- _____ (2006). Palabras del presidente Néstor Kirchner en su visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil. Casa Rosada. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24872-blank-25694418>
- _____ (2007). Palabras del presidente de la nación, Néstor Kirchner, en la cumbre de jefes de Estado y presidentes del Mercosur, en la ciudad de Río de Janeiro, República del Brasil. Casa Rosada. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/25017-blank-67152669>
- Lafer, C. (2001). Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (88), 41-45.
- Lampraia, L. F. P. (1995a). Palestra proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampraia, no Seminário sobre Mercosul, promovido pela Federação das Indústrias de Santa Catarina, na cidade de Blumenau, em 7 de abril de 1995. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 21(76), 135-139.
- _____ (1995b). Apresentação do Ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampraia, na Câmara de Comércio Brasil-Reino Unido. Londres, 07 de julho de 1995. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 22(77), 33-47.
- _____ (1997). Conferência do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampraia, no Conselho Argentino de Relações Internacionais. 'La política exterior de Brasil frente a la democracia y la integración'. Buenos Aires, 6 de março de 1997. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 24(80), 31-36.
- Menem, C. S. (1990). Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108° período de sesiones ordinarias. HCDN.

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/mensajes/MENSAJE%20PRESIDENCIAL%201990.pdf>

_____ (1991). Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 109° período de sesiones ordinarias. *HCDN*.

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/mensajes/MENSAJE%20PRESIDENCIAL%201991.pdf>

Patriota, A. D. A. (2011). Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2011. *Governo do Brasil*.
<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>

Rousseff, D. V. (2011). 01-01-2011 – Discurso de la Presidenta de la República de Brasil, Dilma Rousseff, por ocasión de su Compromiso Constitucional en el Congreso Nacional - Versión en Español. *Biblioteca da Presidência da República*.
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-de-brasil-dilma-rousseff-por-ocasion-de-su-compromiso-constitucional-en-el-congreso-nacional-version-en-espanol>

Páginas web

Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/>

Centro de Comercio Internacional (ITC): <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur:
<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/Indice.asp>

Real Academia Española: <https://dle.rae.es/>

Resenhas de política exterior do Brasil – Fundação Alexandre de Gusmão (Funag):
<https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/resenhas>

United Nations Comtrade Database: <https://comtrade.un.org/>