

## La coyuntura de crisis en Brasil y el futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos

Gerardo Caetano  
DICIEMBRE DE 2016

- El trabajo propuesto apunta a examinar la encrucijada actual del Mercosur en términos de un cambio visible pero aún incierto de paradigma integracionista, con la adopción de perfiles nuevos vinculados en algunos casos con el aceleramiento de transformaciones que ya venían en curso —como los intentos de flexibilización comercial, la discusión de la negociación en bloque y las llamadas *múltiples membresías* de sus Estados miembros—, y en otros con modificaciones más drásticas, como la apertura acelerada frente a mercados extrazona, la confirmación de una estrategia de impulso a acuerdos comerciales con los países desarrollados y la experimentación de rumbos mucho más autónomos por cada uno de los socios del bloque.
- A tales efectos, se sigue en el texto la siguiente ruta de análisis: 1) un examen sumario de las discusiones teóricas más recientes sobre la rediscusión de los modelos de integración, en especial aquellos enfocados en las dimensiones económico-comerciales; 2) un relevamiento de los principales retos y cambios del Mercosur de los últimos años en lo que refiere a su inserción en el contexto internacional y regional; 3) un examen necesariamente sumario y provisorio —dados el vértigo y la incertidumbre de los procesos vividos actualmente— acerca del giro pronunciado en la política exterior de Brasil, con su gran impacto en la evolución del bloque en su conjunto, y 4) una evaluación sintética en torno a los escenarios más o menos previsibles del proceso Mercosur en el corto y mediano plazo.





# Índice

---

■ 1. Introducción.....	3
■ 2. Nuevos paradigmas y rediscusión de modelos de integración regional .....	4
■ 3. Las nuevas condiciones de inserción internacional y la clave regional en el Mercosur de los últimos años .....	8
■ 4. El <i>factor Brasil</i> y el futuro posible del Mercosur .....	14
■ 5. Algunas hipótesis sobre escenarios posibles para el futuro de corto y mediano plazo.....	20





## 1. Introducción

El cambio de paradigmas<sup>1</sup> en los procesos de integración regional hace tiempo que viene consolidándose en distintas partes del mundo. En América Latina, por motivos que van desde lo político hasta lo económico-comercial, una multiplicidad de procesos integracionistas, aunque con distintos formatos y objetivos, parecen dar cuenta de ese cambio. En ese contexto y como un ejemplo singular, el Mercosur ha sido el bloque que ha apostado de manera más persistente al objetivo —más en la teoría y en el discurso— de construir una unión aduanera, tanto en lo que tiene que ver con la idea de un espacio de *desarrollo compartido* como en la negociación comercial conjunta. Sin embargo, en los hechos, el bloque no ha podido avanzar en términos efectivos más allá de una unión aduanera muy defectuosa, condición que en los últimos años se ha profundizado.

A esta situación de déficit —que por cierto incluye otros aspectos del funcionamiento del bloque—, se le han sumado en el último tiempo el colapso de Venezuela y, en particular, la grave crisis por la que atraviesa Brasil, que ha terminado por derrumbar al gobierno elegido de Dilma Rousseff en 2014 y generar en los hechos un cambio neto de gobierno liderado por su vicepresidente, Michel Temer. Sin pronunciamiento popular alguno y con un trámite jurídico y político que no pudo ocultar el perfil de un golpe de Estado «blando»,<sup>2</sup> lo cierto es que el

país más importante del Mercosur y de América del Sur ha variado radicalmente sus políticas públicas en apenas dos meses y sin nuevas elecciones, con particular énfasis en los cambios radicales que ha adoptado la política exterior dirigida por el nuevo canciller, José Serra, importante dirigente del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB). El trabajo propuesto apunta a examinar la encrucijada actual del Mercosur en términos de un cambio visible pero aún incierto de paradigma integracionista, con la adopción de perfiles nuevos vinculados en algunos casos con el aceleramiento de transformaciones que ya venían en curso —como los intentos de flexibilización comercial, la discusión de la negociación en bloque y las llamadas *múltiples membresías* de sus Estados miembros—, y en otros, con modificaciones más drásticas, como la apertura acelerada frente a mercados extrazona, la confirmación de una estrategia de impulso a acuerdos comerciales con los países desarrollados y la experimentación de rumbos mucho más autónomos por cada uno de los socios del bloque.

A tales efectos, se sigue en el artículo la siguiente ruta de análisis: 1) un examen sumario de las discusiones teóricas más recientes sobre la rediscusión de los modelos de integración, en especial aquellos enfocados en las dimensiones económico-comerciales; 2) un relevamiento de los principales retos y cambios del Mercosur de los últimos años en lo que refiere a su inserción en el contexto internacional y regional; 3) un examen necesariamente sumario y provisorio —dados el vértigo y la incertidumbre de los procesos vividos actualmente— acerca del giro pronunciado en la política exterior de Brasil, con su gran impacto sobre la evolución del bloque en su conjunto, y 4) una evaluación sintética en torno a los escenarios más o menos previsibles del proceso Mercosur en el corto y mediano plazo.

---

1. Un ejemplo posible para la comprensión de un lector no especializado con relación a este cambio de paradigmas aludido puede ser la Alianza del Pacífico, que, a partir de una práctica de integración mucho más flexible y de menor densidad institucional en sus formatos, no se adapta con facilidad a ninguna de las categorías habitualmente utilizadas por la teoría de la integración económica. En un sentido diferente, la mención de cambio de paradigma de integración podría aludir a las consecuencias en este tipo de procesos de los cambios en las formas de producción y de los encadenamientos productivos (cadenas globales de valor).

2. En otro texto hemos fundado las razones que nos llevan a catalogar lo ocurrido en Brasil como un golpe de Estado «blando». Razones de espacio nos impiden abundar sobre este tema, pero, en forma muy resumi-

---

da, centraríamos los fundamentos en dos argumentos: 1) durante todo el *impeachment* no pudo probarse que la presidenta Dilma Rousseff hubiera cometido *delito de responsabilidad*; 2) sin la manifestación de la soberanía popular, el nuevo presidente, Michel Temer, impulsó un nítido cambio de gobierno con políticas en muchos casos antagónicas a las del anterior, del que era vicepresidente.



## 2. Nuevos paradigmas y rediscusión de modelos de integración regional<sup>3</sup>

Los procesos de integración regional han sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas, especialmente a partir de estos primeros años del siglo XXI. Las relaciones comerciales entre los Estados difieren en la actualidad de las que se desplegaban en décadas pasadas, en las que estos procesos tenían otras características y se enmarcaban en las definiciones de las teorías clásicas de la integración económica, lo que diferenciaba a cada bloque de acuerdo a diferentes niveles.<sup>4</sup> Imperaban por entonces clasificaciones relacionadas con distintos grados de profundidad de acuerdo a los instrumentos de política comercial definidos por los miembros, como zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.

En esta dirección y a los efectos de clarificar las consideraciones que siguen, en la perspectiva de análisis de este artículo cabe identificar cuatro etapas en los procesos de integración regional desde la segunda posguerra hasta nuestros días: 1) una primera caracterizada por hitos como la creación del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de 1947 o de la Comunidad Económica Europea (CEE), nacida a partir de la firma del Tratado de Roma de marzo de 1957, así como por acuerdos de tipo profundo en América Latina y Europa, en el marco de lo que Roberto Bouzas ha denominado la *etapa de gran diseño*; 2) una segunda signada por una reformulación de los procesos integracionistas hacia una lógica de apertura, un declive progresivo del multilateralismo y mayores contactos de Estados Unidos y de la Unión Europea con el resto del mundo; 3) una tercera ca-

racterizada por un crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales (*spaghetti bowl*), con formatos menos rígidos que los firmados en décadas anteriores, y 4) una cuarta etapa, en curso de definición y despliegue, con nuevos cambios en el comercio internacional y en las disciplinas comerciales, creciente importancia de las barreras no arancelarias en la liberalización comercial y de las nuevas disciplinas *OMC plus* (normas medioambientales, laborales, propiedad intelectual, compras públicas).

El proceso de integración más característico de la primera época señalada fue en efecto la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, esquema de integración que —en forma más o menos indirecta— marcó todos los procesos latinoamericanos que tomaron como referencia ese modelo, más allá de las notorias diferencias en los resultados. Si bien se constituyó muchos años después, a partir del Tratado de Asunción, de marzo de 1991, el Mercado Común del Sur (Mercosur) también fue parte de este fenómeno de emulación muchas veces implícita.

En tiempos más recientes, muchos de los mencionados procesos de integración en América Latina han ingresado en situaciones críticas de diversa índole,<sup>5</sup> lo que ha llevado a quiebres que en algunos casos han puesto en riesgo la continuidad efectiva de algunas de esas experiencias de integración. Esto último es lo que está ocurriendo actualmente con varios de los procesos integracionistas latinoamericanos, entre ellos el Mercosur. Las razones que explican este desgaste son multicausales y no podrían abordarse cabalmente en esta ponencia, pero, en parte, pueden explicarse por los efectos de un cambio en el paradigma global de integración, en el marco de nuevos escenarios a los que no todos los procesos han sabido adaptarse. Sobre ese particular, parece existir coincidencia en la importancia de

---

3. La mayoría de los desarrollos teóricos que se exponen en este apartado son tributarios de un trabajo del autor en colaboración con Ignacio Bartesaghi titulado «La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?», publicado en revista *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, año 19, n.º 37, enero-junio de 2014, pp. 9-24.

4. BALASSA, Bela: *Teoría de la integración económica*, México: Biblioteca Uthea de Economía, 1964.

---

5. El desfibramiento progresivo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la inercia actual del Mercosur en lo que refiere a muchos de sus objetivos originarios (tanto comerciales como políticos) podrían referirse como ejemplos de esos fenómenos de crisis a los que nos referimos.



los efectos de no integrarse y en las motivaciones de los Estados por ingresar a dicho fenómeno para no perder posiciones en el comercio internacional. Este es por ejemplo uno de los temas centrales en el debate actual sobre la agenda externa del Mercosur, así como en la importancia otorgada a las negociaciones del bloque con la Unión Europea, más allá de las notorias implicaciones políticas de esa iniciativa en la actual coyuntura regional.<sup>6</sup>

El nuevo escenario emergente desde finales del siglo XX, como ha aseverado Jagdish Bhagwati, se caracteriza por una progresión de acuerdos comerciales (el autor graficó el nuevo fenómeno como un *spaghetti bowl*) suscritos por los Estados nacionales en la época, hecho que no puede ser analizado de espaldas al fenómeno de la globalización, dado que este provocó importantes cambios en los formatos de negociación característicos desde la década de los 50. En este tipo de acuerdos se negocian diferentes cronogramas de desgravación, distintos márgenes de preferencia, regímenes de orígenes distintos, así como otras disposiciones y disciplinas que no son necesariamente coincidentes entre sí, lo que dificulta la armonización internacional.

Como indica el cuadro 1, la Organización Mundial del Comercio (OMC) contaba hasta 2012 con 379 notificaciones que, como puede observarse, eran en su mayoría acuerdos de integración económica y acuerdos de libre comercio, no uniones aduaneras como la que pretendió conformar el Mercosur en la década de los 90. Una de las nuevas tendencias del comercio internacional tiene que ver con la interrogación acerca de quiénes negocian dichos acuerdos, los que ya no involucran necesariamente a países vecinos o ubicados en una misma región. Como contrapartida, la integración ha adquirido la

característica de relacionar a países muy distantes, tanto en términos geográficos, políticos, culturales como económicos, lo que sin duda implica nuevos desafíos. En ese marco, el fenómeno de la explosión comercial ha estado asociado al dinamismo asiático, dado que esa fue la zona más emprendedora en la firma de acuerdos comerciales durante la última década.

Dichos acuerdos son cada vez más complejos en las disciplinas negociadas, acompañando las transformaciones que se registran a nivel internacional a impulso del avance tecnológico. Son ejemplos en este sentido las negociaciones medioambientales (Huella de Carbono), la propiedad intelectual, las compras gubernamentales o las normas laborales, entre otras reglas que, de disciplinarse en forma rígida, pueden ser una amenaza cierta para consolidar asimetrías casi irreversibles entre los actores del comercio internacional.<sup>7</sup> Para la OMC, no debe confundirse apertura arancelaria con un real acceso a los mercados, ya que el arancel —si bien continúa siendo importante— es solo uno de los instrumentos de política comercial aplicados por los Estados.<sup>8</sup> También deben tenerse muy en cuenta, por ejemplo, los cambios en la forma de producir. Al respecto, Richard Baldwin ha planteado que una de las diferencias entre el siglo XX y el XXI tiene que ver con el nivel de interacción que se ha alcanzado debido a los avances tecnológicos (transportes y tecnología), lo que ha permitido la deslocalización de inversiones y el desarrollo de cadenas de valor.

---

6. Los procesos electorales en Brasil y en Uruguay a finales de 2014, aunque de distintos modos, han puesto una vez más de manifiesto las fuertes controversias sobre los temas de la integración y de la inserción internacional entre el PT y el Frente Amplio y sus respectivas oposiciones. En especial en Brasil, la confrontación en la segunda vuelta entre Dilma Rousseff y Aécio Neves tuvo en estos temas uno de los asuntos más debatidos.

---

7. OLMOS, Ximena: «Huella de carbono en exportaciones latinoamericanas: de la amenaza a la oportunidad», *Puentes. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina*, vol. 14, n.º 7, 2013. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/huella-de-carbono-en-exportaciones-ati-noamericanas-de-la-amenaza-a-la>.

8. BALDWIN, Richard: *21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> trade and 20<sup>th</sup> century trade rules*, Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization, 2011.



Cuadro 1

Cuadro 1. Tipo de acuerdos notificados en la OMC<sup>■</sup> (acuerdos en vigor, hasta el año 2012)

Tipo de acuerdo	Cláusula de habilitación	GATS Art. V	GATT, Art. XXIV	Gran total
Unión aduanera	8		10	18
Unión aduanera - Adhesión	1		7	8
Acuerdo de integración económica		114		114
Acuerdo de integración económica - Adhesión		4		4
Acuerdo de libre comercio	12		207	219
Acuerdo de libre comercio - Adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial - Adhesión	1			1
<b>Gran total</b>	<b>1</b>			<b>1</b>

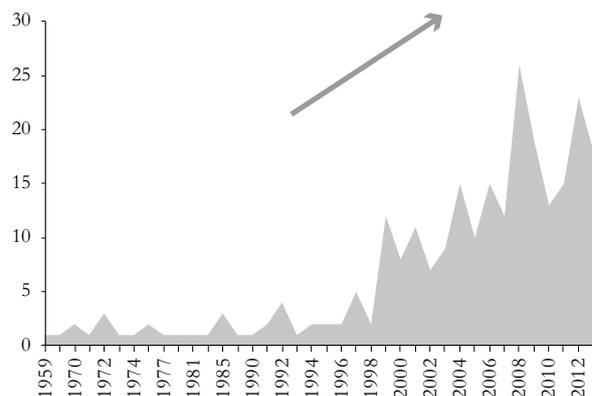
■ En algunos casos las uniones aduaneras son notificadas tanto por la Cláusula de Habilitación como por el artículo XXIV del GATT, lo que generaría algunas duplicaciones.

Fuente: Elaboración basada en datos proporcionados por la OMC.

Los registros indican que desde la década de los 90 se ha venido dando un crecimiento exponencial de los acuerdos bilaterales, precisamente en momentos en que el Mercosur, por ejemplo, suscribía el compromiso de construir una unión aduanera a partir de un modelo de integración instrumentado por algunos Estados en las décadas de los 50 y 60. Este incremento exponencial de acuerdos comerciales de nuevo tipo ha sido considerado por algunos autores uno de los «acontecimientos más prominentes del mundo de la economía en los últimos quince años», denominando a este período *nuevo regionalismo*.<sup>9</sup>

Gráfico 1

Evolución de las notificaciones en la OMC (por número de acuerdos en vigor, 2012)



Fuente: Elaboración basada en datos de la OMC.

Así, puede señalarse que a partir de la década de los 80, cuando el sistema multilateral de comercio empezó a flaquear, comenzó una evolución signada en gran medida por el pasaje de los acuerdos regionales a los bilaterales. ¿Cuál fue la razón última de ese tránsito más o menos generalizado? Según Paul Krugman, hay claros indicios de que una de

9. BAIER, Scott; BERGSTRAND, Jeffrey y EGGGER, Pete: «El nuevo regionalismo: causas y consecuencias», *Integración y Comercio*, n.º 26, Buenos Aires: INTAL, 2007, 9-32.



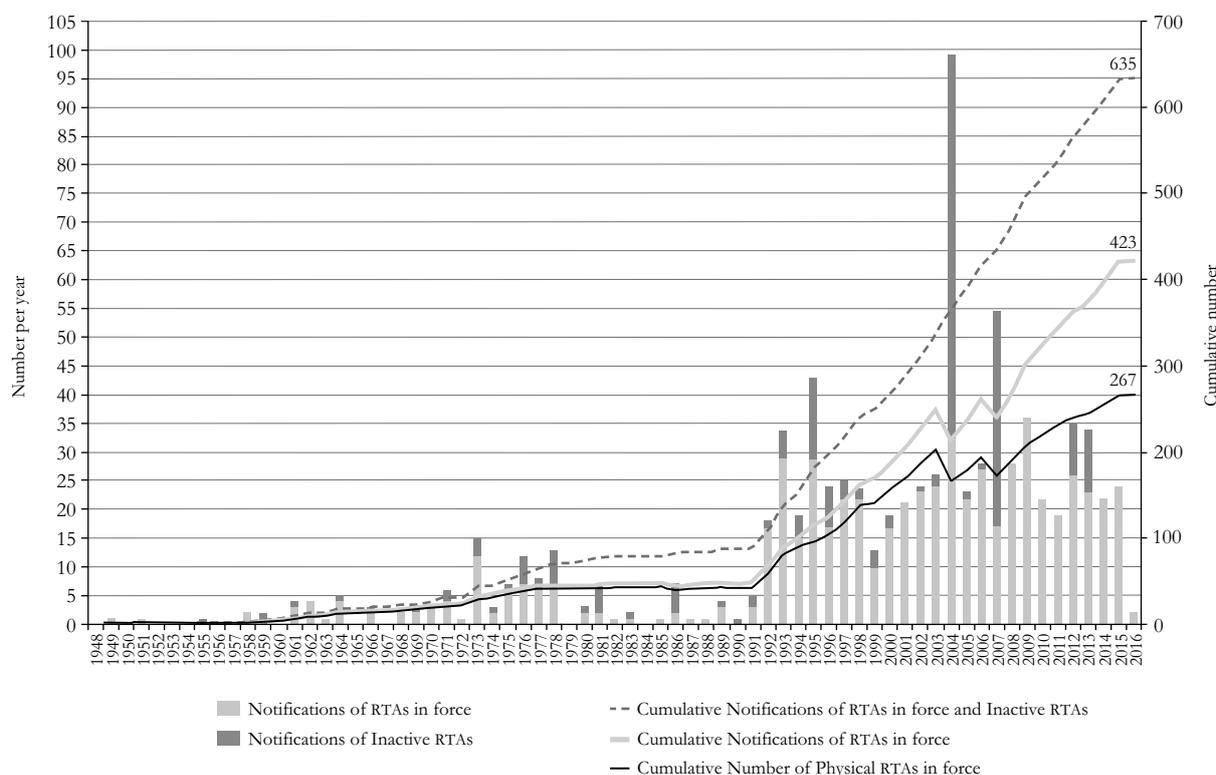
las claves de la respuesta se encuentra en la política internacional dominante, en particular a partir de las iniciativas desplegadas por los países más poderosos. Otros autores, ante la pregunta de por qué se cierran más zonas de libre comercio que uniones aduaneras en los últimos años,<sup>10</sup> tienden a concluir que en los actuales contextos las primeras son políticamente más viables que las segundas, más allá de los debates ideológicos vinculados a los modelos de desarrollo que sustenta —de modo más o menos directo— una u otra opción.

En el gráfico 2 figuran todos los acuerdos comerciales regionales notificados al GATT-OMC (1984-2016), con inclusión de los inactivos, por año de entrada en vigor.

Como puede verse en el Gráfico 2, las tendencias se confirman. Por supuesto que en la reconceptualización contemporánea de los procesos de integración los autores refieren también otros factores, que mucho tienen que ver con las nuevas dimensiones planteadas como objetivos relevantes por los regio-

Gráfico 2

Evolución de los acuerdos comerciales regionales en el mundo (1948-2016)



**Note:** Notifications of RTAs: goods, services & accessions to an RTA are counted separately. Physical RTAs: goods, services & accessions to an RTA are counted together. The cumulative lines show the number of notifications/physical RTAs that were in force for a given year.

**Fuente:** Secretaría de la OMC.

10. FACCHINI-SILVA-WILLMANN: «The Customs Union issue: Why do we observe so few of them?», *Journal of International Economics*, vol. 90, num. 1, University of California, 2008, 136-147.

nalismos contemporáneos. Estos procesos reforzarían el tropismo de los proyectos de integración hacia la promoción de nuevas formas de comercio de bienes, ideas, servicios, tecnología, capital y



técnicas, en procura de sustentar auténticos procesos de complementación productiva.

En esa misma dirección y con particular significación analítica para el estudio de los regionalismos latinoamericanos, la multidimensionalidad y el pluralismo manifiesto de las políticas de integración regional han provocado una fuerte ampliación de taxonomías y clasificaciones en el ámbito del regionalismo comparado.<sup>11</sup>

De todos modos y como se verá más adelante, en el caso de América Latina y del Mercosur en especial, el problema mayor no radica en la modalidad o profundidad de los acuerdos, ya que teóricamente la mayoría de los países del continente se han integrado mediante pactos con objetivos específicos y ambiciosos (en particular en el caso de las uniones aduaneras y mercados comunes). Por el contrario, los cuestionamientos han estado centrados —y siguen estándolo— en el grado de cumplimiento que se ha verificado de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria en cada caso. Como es conocido, todos los procesos de integración de la región han presentado y presentan gruesos incumplimientos de lo dispuesto en sus tratados fundacionales, hecho particularmente visible en el caso del Mercosur.<sup>12</sup>

### 3. Las nuevas condiciones de inserción internacional y la clave regional en el Mercosur de los últimos años

A partir de estos retos, el contexto internacional actual no podría ser más claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial de América Latina en general y del Mercosur en particular. Los procesos y acontecimientos

de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables de la región.

Este imperativo en América Latina tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos integracionistas (de vigencia dispar) y de una «sopa de siglas» que han creado la imagen de superposición de fines y tareas. Todo esto redundaría en que las propuestas integracionistas actualmente en curso en el continente (tal vez con la excepción de la Alianza del Pacífico, fruto para algunos de un formato más moderno y eficaz, mientras que para otros expresión de un marketing exitoso) cada día parecen alejarse más del reconocimiento internacional y de la valoración positiva de las sociedades a las que involucran. En medio de la ya tradicional «inflación retórica» sobre la integración, las realidades económicas, en muchos sentidos acuciantes, exigen cambio de rumbos y concreciones impostergables, con seguridad a partir de agendas más modestas y creíbles.

Varios autores relevantes y de bien ganada referencia internacional han identificado en las últimas décadas la existencia de un *regionalismo posneoliberal* en América del Sur, con algunas características definitorias: «primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las características de la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración».<sup>13</sup> A la luz

11. MONDELLI, Marcelo: *Case Studies on social dimension in Mercosur, ECOWAS and ASEAN*; 2015, informe de investigación. Disponible en <www.clacso.org>.

12. BARTESAGHI, Ignacio: *Mercado Común del Sur 1991-2010*, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, 2011.

13. Esta caracterización fue tomada de la presentación que realizó el doctor Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez, de la Universidad Complutense de Madrid-ICEI, en el marco de las actividades desarrolladas en los encuentros académicos del CEISAL el 28 de junio de 2014, en los que participó también el autor.



de lo ocurrido en los últimos años específicamente en el Mercosur, puede señalarse, sin embargo, que —más allá de algunos logros parciales en algunos de esos puntos— esta pauta de regionalismo se ha visto más en la retórica que en logros concretos; se ha tratado en todo caso de un proyecto invocado con legítima ambición pero que en los hechos no ha podido confirmarse de manera consistente.<sup>14</sup>

En este sentido, es cierto que la mayoría de los gobiernos progresistas de América del Sur han postulado durante la última década una vocación de mayor profundidad, que se presentó en procesos de integración de la naturaleza del Mercosur, reconstruido en la etapa *posliberal* sobre compromisos de avance en políticas *positivas* que superaran la etapa de neta priorización comercialista. Sin embargo, estos procesos han presentado inmensas dificultades en su ejecución efectiva.

Esa vocación de reorientar los objetivos de la integración regional en el Mercosur quedó claramente plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), impulsados por los entonces presidentes Lula y Kirchner. Ambos pronunciamientos bilaterales reflejaron en su momento las potencialidades teóricas de un nuevo acuerdo político que se construiría con el liderazgo de Argentina y Brasil. Esa lógica buscó ser internalizada

en el Mercosur con la aprobación del olvidado (e incumplido) Programa de Trabajo 2004-2006, propuesta brasileña presentada en la cumbre de Asunción en el 2003,<sup>15</sup> que presentaba un completo plan para la profundización de la integración. En la faz económica, además de incluir numerosos asuntos para la efectiva consolidación de la unión aduanera, el documento procuraba innovar en la atención de las asimetrías entre los socios e incorporaba con mayor claridad la importancia de la realidad productiva vinculada con el proceso de integración. No obstante, los mayores cambios se producían respecto a la agenda social e institucional: fortalecimiento de la participación social, construcción de una agenda regional en políticas sociales, visibilidad del Mercosur y promoción de una agenda de ciudadanía, acción en materia de derechos humanos, promoción de los derechos laborales y aquellos relativos a la circulación regional de personas, educación para el Mercosur y promoción cultural de la integración. A ello se agregaba el compromiso de avanzar en la constitución de un parlamento regional. Las definiciones parecían orientarse a la conformación de un espacio integrado de convivencia y desarrollo, reforzado por la adopción de un amplio abanico de políticas públicas regionales. Si bien queda claro que aquella agenda era ampliamente superadora de un programa estrictamente comercial, como el vigente hasta entonces en el bloque desde su fundación, la manifestación de una reiterada voluntad de constitución de la unión aduanera resultaba muy importante en tanto daba forma específica al espacio integrado que los Estados se proponían construir, con trascendentes implicancias en términos de complementación productiva, empleo y distribución de los beneficios y costos de la integración.

Sin embargo, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia productiva, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos estratégicos construidos en el

---

14. El suscrito ha analizado este tema en varios de sus trabajos, como por ejemplo: «Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre», en *Nueva Sociedad*, Caracas, enero-febrero de 2009, 157 y ss.; «Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los desafíos de una nueva inserción internacional», en (varios autores) *A América do Sul e a integração regional*, Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, 119-156; «El futuro de la integración regional: entre la administración de conflictos y la necesidad de pensamiento estratégico», en (varios autores) *Mercosur. Prospectiva 20 años*, Montevideo, CEFIR-FESUR, 2012, 19-28; «Las exigencias del sinceramiento: algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos», en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (eds.), *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio iberoamericano*, San José de Costa Rica: FLACSO-AECID, 2014, 15-37, entre otros.

---

15. Cfr. DECISIÓN CMC 26/03, prorrogada luego en varias instancias.



espacio nacional de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado por los presidentes y por los organismos decisorios del bloque, la emergencia de contenciosos bilaterales y, en particular, los casi nulos avances en materia de agenda externa común terminaron por quitar credibilidad al nuevo enfoque de integración en un momento de fuertes amenazas.

A la luz del inmenso desafío que se presenta desde hace dos años a la región ante las perspectivas de un entorno internacional que modera sus efectos positivos sobre la economía latinoamericana,<sup>16</sup> y dada la creciente complejidad del esquema de comercio internacional, dominado por las grandes multinacionales, se hace imprescindible una lectura que reconozca las diferencias que presentan los diversos proyectos de integración en términos estratégicos. Pero se vuelve igualmente necesario mantener el objetivo central de identificar los espacios de agenda en los que sea posible construir complementariedad aun entre enfoques y formatos diferentes, al menos en asuntos cruciales para el futuro de la región, como energía, infraestructura, seguridad, defensa y autodeterminación.

Repasemos en forma por demás sumaria algunos factores salientes de los nuevos contextos. La crisis financiera internacional, originada en el centro del capitalismo hace ya más de un lustro, ha evidenciado los fallos del sistema, así como las dificultades de los espacios multilaterales para acordar cambios certeros en la arquitectura financiera global y mecanismos de salida a la crisis que combinen crecimiento con inclusión social. Esta situación también ha arrojado luz sobre las imperfecciones del esquema de integración europeo, «modelo» puesto en entredicho como paradigma para los procesos

integracionistas emprendidos en América Latina. Mientras Europa sigue enfrentando retos graves (como lo indican en forma contundente los sucesos vinculados a Grecia o más recientemente el impactante Brexit) y sus respuestas de recuperación son tímidas y muy desiguales entre sus miembros, Estados Unidos parece, por el contrario, haber retomado —aun con problemas— la senda de un crecimiento más vigoroso. Estos rumbos dispares ponen de relieve, entre otros muchos elementos, dos tipos de respuestas muy contrastantes acerca de las políticas y estrategias para dar respuesta a la crisis de los últimos años.

Por su parte, el crecimiento de los países «emergentes», posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de crecientes cambios en el escenario internacional. La región asiática, encabezada por China, ha liderado el crecimiento económico en los últimos años. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), las economías del G-7,<sup>17</sup> que aportaban el 65 % del producto global en 1990, han reducido su participación al 47 % en los últimos años, mientras que la región más pujante de Asia pasó de una participación del 4,8 % del producto mundial en 1990 al 18 % (del cual China representa un 70 %)<sup>18</sup> en igual período. En materia de exportaciones, la participación de los productos chinos en el total exportado en el mundo creció un 10 % en los últimos 30 años, para colocarse en el 11,4 % actual, frente al 8,6 % de las exportaciones estadounidenses (que cayeron más de dos puntos porcentuales en el mismo período).<sup>19</sup> Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), China superará a Estados Unidos como primera economía mundial en el 2016.<sup>20</sup> Sin embargo, cabe advertir que durante 2014 y 2015 el impulso de los

16. Cfr. DE LA TORRE, Augusto, Eduardo LEVY YEYATI, Samuel PIENKNAGURA: «América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento», *LAC Semiannual Report*, Washington, DC: World Bank, 2013, doi: 10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0.

17. Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

18. Estadísticas del FMI, *Data Mapper* ®.

19. *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*, OMC.

20. *OCDE Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21).



países emergentes se ha desacelerado y sus asimetrías internas se han vuelto más visibles. Mientras China ha variado sus estrategias de crecimiento en una perspectiva de desaceleración y con ello ha afectado seriamente el mercado mundial de las *commodities*, Brasil y Rusia se enfrentan a crisis económicas y políticas muy desafiantes, con resultados inciertos.

En esa dirección, si bien puede señalarse que en la última década y media uno de los fenómenos centrales ha sido «el traslado del eje de la acumulación global de los países avanzados a los emergentes, de EE. UU./UE/Japón a China/India/Brasil», esa convergencia, entendida como el «incremento de la productividad + alza del ingreso per cápita», se ha dado de manera muy desigual entre los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Mientras «dos de los tres principales países emergentes (Brasil e India) están afuera del círculo de convergencia, [...] este es liderado por el tercero (China), cuyos niveles de alza de la productividad y auge del ingreso per cápita (9 %/8 % por año, respectivamente) son más elevados que los de EE. UU.».<sup>21</sup>

En ese marco, pese a sus asimetrías internas, los BRICS, que han sido el núcleo del crecimiento económico mundial en los últimos años, que concentran más de un 40 % de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global, evidencian —como se ha señalado— tendencias a la desaceleración y manifiestan situaciones disímiles entre sus miembros. De todos modos, a

pesar de los altibajos, la inestabilidad y la volatilidad, además de impactar en la ecuación económica internacional, este escenario que se perfila con el cambio de siglo y explota luego de la crisis financiera internacional incide en la configuración de los esquemas multilaterales de negociación en los que los emergentes reclaman más espacio.

Hacia finales de 2013, el acuerdo alcanzado en la IX Conferencia Ministerial de la OMC sorprendió al mundo con un aparente revivir de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha. No obstante, las condiciones acordadas en el llamado *paquete de Bali*, con acuerdos concretos en materia de facilitación del comercio y dilaciones de los compromisos en la agenda de la agricultura, no lograron superar un escenario de dudas sobre las posibilidades reales de conclusión efectiva de la *ronda del desarrollo*. Lo ocurrido en el bienio siguiente ha confirmado esta perspectiva.

Por otro lado, se producen cambios en el esquema de negociación de acuerdos comerciales regionales y globales. Como ya se ha anotado, el número de acuerdos bilaterales o plurilaterales ha sido creciente desde el año 2000: a partir de entonces y hasta el 2012 fueron notificados a la OMC 201 acuerdos comerciales, del total de 258 que fueron notificados en la vigencia del GATT y la OMC, tendencia que continuó en los años siguientes. No obstante, a partir de 2010 apareció en escena un nuevo tipo de acuerdos denominados *megarregionales*, en referencia a la gran amplitud geográfica que se proponen cubrir. En ese marco, se destacan el Trans Pacific Partnership (TPP),<sup>22</sup> el Transatlantic Trade

21. Cfr. CASTRO, Jorge: «Brasil no converge con el capitalismo avanzado. Mirada global», <[http://www.clarin.com/edicion-impresa/Brasil-converge-capitalismo-avanzado\\_0\\_1174082644.html](http://www.clarin.com/edicion-impresa/Brasil-converge-capitalismo-avanzado_0_1174082644.html)>, 13 de julio de 2014. En aquel momento, Castro comentaba que «la tasa de crecimiento promedio de Brasil en los últimos 5 años es 2 % anual (1,6 % en 2014), coincidente con un nivel de expansión potencial de 2 % por año, o menos, virtual estancamiento». En los últimos días se ha conocido que el crecimiento de Brasil en 2015 fue de apenas un 0,1 %, mientras que todos los pronósticos para el 2015 coinciden en que habrá recesión, con estimaciones de una caída de entre 0,5 % y 1 %.

22. Acuerdo negociado entre Australia, Brunéi Darusalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013. Este acuerdo se formalizó finalmente en la primera semana de octubre de 2015 y fue ratificado por los gobiernos en febrero de 2016. Sin embargo, en el proceso de las primarias de republicanos y demócratas en los Estados Unidos ha podido advertirse una fuerte oposición a la confirmación por el Congreso de dicho acuerdo, lo que entre otras cosas se ha traducido en que tanto el candidato republicano, Donald Trump,



and Investment Partnership (ITIP)<sup>23</sup> y la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).<sup>24</sup> Con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las cadenas globales de valor, estos acuerdos se proponen homogeneizar las reglas para la producción, el comercio y la inversión, así como profundizar la apertura de los esquemas nacionales, promoviendo disciplinas más ambiciosas que las negociadas en el espacio multilateral. Pese a las dudas que se manifiestan actualmente sobre su conclusión, aun si se efectivizaran con modificaciones relevantes en sus contenidos básicos,<sup>25</sup> el impacto en los flujos de comercio que tendrán estos acuerdos en razón de su amplitud geográfica y su magnitud económica sin duda incidirá en las condiciones de inserción internacional de América Latina. Se presentan entonces desafíos diversos según la trayectoria de política exterior adoptada por cada Estado y cada bloque integracionista. Todos comparten un claro desafío común: ampliar mercados y fortalecer las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de

cara a una participación más calificada (y por ello más rentable) en las cadenas globales de valor.

En ese contexto desafiante hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países latinoamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en ese espacio geopolítico, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, culturales, comerciales y productivos. En esa dirección, los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido a nivel doméstico durante el último tiempo en el panorama político regional. Una de sus notas insoslayables tiene que ver con lo que muchos autores ya califican como un *cambio de ciclo* político en el continente, con modificaciones en los gobiernos de varios países por la vía electoral y con situaciones críticas vividas en procesos políticos de alto nivel de polarización en algunos de los países más importantes de la región, con particular énfasis en la situación ya dilucidada de Brasil, aunque sin descuidar las circunstancias que atraviesan Argentina y el propio México. En ese contexto, y a partir de lo vivido en los últimos años y de procesos nacionales que exponen derivas de polarización aguda (en especial en Venezuela), la perspectiva de un *desacuerdo de régimen* cada vez más notorio en torno a lo que se concibe en el continente como democracia emerge como un problema de proyección creciente.

Con relación al tema acuciante de la desigualdad, la situación de América Latina, a pesar de haber mejorado en la última década, sigue manteniendo guarismos muy preocupantes. Según el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), América Latina es la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África subsahariana (56,5) y seguida bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7).<sup>26</sup> Por su parte, el *Panorama social de América*

---

como la candidata demócrata, Hillary Clinton, se hayan manifestado abiertamente en contra de la confirmación del TPP. En el caso de Clinton, esto ha implicado un fuerte cambio de posición con respecto a su postura cuando fue secretaria de Estado durante la primera administración de Obama.

23. Acuerdo en curso de negociación entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015, lo que no ocurrió por las dificultades existentes para acordar. Estas se han radicalizado en 2016, luego del Brexit. Francia, por ejemplo, ha exigido la detención inmediata de las negociaciones. En los momentos actuales, la situación europea vuelve muy dudosa la concreción de este acuerdo transatlántico entre Estados Unidos y la Unión Europea.

24. El acuerdo se negocia entre los socios de la ASEAN: Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2012 con previsión de finalización para fines de 2015, lo que tampoco se verificó.

25. Ante la emergencia de las fuertes oposiciones que se han anotado sobre la confirmación de ambos acuerdos, sus principales promotores han comenzado a evaluar cambios y modificaciones en sus contenidos a los efectos de permitir su viabilidad.

---

26. GASPARINI, CICOWIEZ *et al.*: Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones,



*Latina 2014*, de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), ha registrado un estancamiento en la baja de la pobreza: el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza fue de 28,1 en el 2013, al igual que en el 2012, y se proyecta que baje apenas una décima porcentual para el 2014.<sup>27</sup>

Como bien ha advertido la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena: «... la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. [...] Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo pos-2015».<sup>28</sup>

Al mismo tiempo, la magnitud económica y comercial de América Latina en el contexto global sigue siendo deficitaria. Por ejemplo, América del Sur en su conjunto y el propio Mercosur en particular ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional: la participación de la región en el producto global se mantiene estable en torno a un magro 5 % desde 1980 (luego de haber caído a niveles apenas superiores al 3 % en la década de los 90),<sup>29</sup> mientras que las exportaciones provenientes de América del Sur y el Caribe representan un

estancado 4 % de las exportaciones globales en el mismo período.<sup>30</sup>

En un marco que combina inseguridad e inestabilidad internas con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos, América del Sur y el propio Mercosur ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, producto bruto interno, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos 30 años, volumen de inversiones u otros datos similares, y se advertirá con claridad esa situación, pese a que en varios de estos rubros —por ejemplo, en la captación de inversión extranjera directa— en los últimos años se han verificado procesos estimulantes, que tampoco han podido escapar a los altibajos. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), en la riqueza estratégica de la biodiversidad, la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de América del Sur, por ejemplo, lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas varias, con implicaciones de toda índole.

Con el telón de fondo de ese panorama regional y mundial, la situación de los procesos de integración de nivel hemisférico, no solo en el Mercosur y América del Sur, sino más ampliamente con relación a América Latina, provoca expresiones de incertidumbre. El escenario de la última década se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico han ido consolidando su esquema de integración regional enmarcado en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global a partir de la Alianza del Pacífico y bajo el liderazgo estadounidense, los

---

Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS, Working Papers 0171, La Plata, 2014.

27. CAETANO, Gerardo y DE ARMAS, Gustavo: «Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)», Blogselpais.com, 30 de marzo de 2015.

28. *Panorama económico y social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014*. CEPAL, enero de 2015. Cfr. Bárcena, Alicia, en CEPAL, «Se estanca la reducción de la pobreza y de la indigencia en América Latina». 26 de enero de 2015. Comunicado de prensa. Disponible en [cepal.com.org](http://cepal.com.org).

29. Estadísticas del FMI, *Data Mapper*®.

---

30. Referencia a inversiones extranjeras directas.



países asociados en torno al Mercosur y el ALBA han procurado en el último decenio (con dificultades importantes y también, como se ha visto, con giros significativos de orientación en los últimos años, especialmente en el Mercosur) consolidar la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción más autónoma en el escenario global.<sup>31</sup>

A partir de lo señalado y con énfasis en el caso específico del Mercosur, cabe formular algunas interrogaciones radicales. ¿Han podido encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región?<sup>32</sup> ¿Los procesos de integración han estado influyendo o por lo menos condicionando en la última década las políticas nacionales implementadas por los Estados miembros del Mercosur? ¿Ha resultado viable y realizable el compromiso de avances efectivos de una unión aduanera entre sus miembros? ¿Ha sido esta una estrategia no solo realista sino conveniente en los actuales contextos para impulsar un relanzamiento de la inserción internacional del bloque y de sus Estados miembros en los mercados internacionales? ¿Ha existido convicción formada sobre este particular a nivel de las elites (políticas, empresariales, sociales) para sostener en el horizonte un requerimiento de esta envergadura? ¿Ha podido prosperar la voluntad política de los Estados parte para impulsar una integración más profunda y positiva como la que hemos referido? A nuestro juicio, por decir lo menos, y como lo han venido reconociendo los gobiernos «progresistas» de años pasados, cabe el señalamiento de fuertes

dudas acerca del sustento de una respuesta positiva a todas y a cada una de estas interrogaciones.

Mientras tanto, ha persistido la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, lo que entre otras cosas se puso de manifiesto de manera especial en la implementación de políticas comerciales autónomas de fuerte contenido proteccionista (en especial de los países más grandes, como Argentina y Brasil), contrarias en muchos casos a los compromisos asumidos en el proceso de integración. A ello se han sumado las evidencias crecientes de la existencia de fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de avance en la construcción de instituciones integracionistas más sólidas o de articulación efectiva de políticas públicas de signo regional. Mientras tanto, han continuado las «tentaciones» bilateralistas desde el norte, se han profundizado las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, al tiempo que se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes dentro del Mercosur y en relación con los otros regionalismos latinoamericanos.<sup>33</sup>

#### 4. El factor Brasil y el futuro posible del Mercosur

Hace unos meses, cuando recién se había iniciado el *impeachment* y todavía reinaba cierta incertidumbre sobre su resolución final, advertíamos que tanto en la hipótesis de la continuidad de un gobierno de Dilma Rousseff (muy debilitado por la crisis económica, política e institucional) como en un giro aún más incierto de un cambio de gobierno anticipado la opción que se perfilaba como la más posible en aquellos contextos tendía a abonar, aunque de distintas maneras, la intensificación de una perspectiva de cambio profundo en la política exterior de Brasil. Sin embargo, ahora que el gobierno provisorio de Temer ha podido desplegar toda su «artillería», con José Serra en el timón de la can-

---

31. Cfr. <<http://www.trilce.com.uy/pdf/U+25docs.pdf>>. CAETANO, Gerardo; PADRÓN, Álvaro y BARRETO, Viviana: «Posibilidades y restricciones de la inserción internacional de Uruguay en el futuro próximo», *Uruguay + 25. Documentos de Investigación*, Montevideo: Fundación Astur-Red Mercosur, 2014, 233-242.

32. Cfr. CAETANO, Gerardo: «Las exigencias del sinceramiento: algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos», en BONILLA, Adrián y ÁLVAREZ, Isabel (eds.), *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano*, San José de Costa Rica: FLACSO-AECID, 2013, 15-37.

---

33. *Ibidem*, 15-37.



llería, y en particular luego de consumado el «golpe de Estado blando»<sup>34</sup> que ha derrocado a Dilma Rousseff, la hipótesis de una deriva efectivamente radical en la política exterior brasileña ha adquirido plena confirmación.

En los años 70, para fundar la política norteamericana hacia América del Sur, Henry Kissinger solía repetir la expresión «allí donde vaya Brasil, allí irá América Latina». Casi 50 años después, esa aseveración puede ser discutida en más de un sentido. Por de pronto, México, América Central y República Dominicana, Colombia, Perú y Chile han optado por la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y otras naciones extrazona, una estrategia de conexión directa con los mercados internacionales que el gigante norteamericano había rechazado tenazmente en el pasado reciente. Por su parte, los países más pequeños y cercanos a Brasil le han exigido a este el cumplimiento de un rol de *liderazgo constructivo*, no hegemónico, que el gigante sudamericano se ha resistido a cumplir.<sup>35</sup>

Resulta innegable que ha habido un cambio fundamental en la geopolítica de la cuenca del Río de la Plata y en el ámbito más general suramericano: ya no existe pugna de liderazgos entre Brasil y Argentina, esta última ya no disputa esa postura de predominio, y entre ambos países desde mediados de los 80 existe un relacionamiento bilateral privilegiado. Esta situación sobrevive a los cambios de gobierno, como lo han venido a demostrar de manera fehaciente lo ocurrido luego de la asunción del nuevo presidente, Mauricio Macri, en la Argentina y en particular las

34. Véase la cita 3.

35. El expresidente uruguayo José Mujica (2010-2015) ha sido uno de los mandatarios sudamericanos que más han insistido a este respecto en el último tiempo. En ocasión de los funerales por la muerte de Hugo Chávez declaró: «Brasil es un continente y será más continente si carga con la responsabilidad histórica de liderar, sin aplastar. Y como el gobierno actual de Brasil es francamente republicano, pienso que se va a dar cuenta de esta tarea que tiene por delante. Y algunos más pequeños tendremos la independencia de recordárselo a cada rato. A veces ser chico tiene ventajas, porque se puede decir con claridad lo que se piensa. Tenemos que ayudar también a Brasil en esa tarea».

primeras señales políticas del nuevo canciller brasileño, José Serra, en el marco de una plena continuidad en la priorización de vínculos y opciones.

Más allá de la retórica integracionista, las perspectivas de un Mercosur con *doble membresía*, *geometría variable* y *dos velocidades*, con mayor flexibilidad comercial, profundización en variables políticas y ampliación con menores exigencias para los nuevos socios, como vimos, parecieron prefigurarse durante el segundo mandato inconcluso de Dilma Rousseff. A pesar de que los voceros brasileños de Itamaraty reiteraban la necesidad de que dentro del Mercosur se negociara como bloque y mantenían sus críticas y recelos frente a la Alianza del Pacífico (a la que se continúan observando como un *contrapeso regional al Mercosur*), en el último año del gobierno de Dilma y en particular luego del cambio de gobierno en Argentina, las autoridades brasileñas, al menos en sus pronunciamientos públicos, se esforzaron por explicitar una postura favorable a todo avance posible en la perspectiva de un acuerdo comercial con la Unión Europea, postura que no solo respaldaba el nuevo gobierno argentino, sino también —y con especial entusiasmo— Uruguay y Paraguay.

En enero de 2014, el entonces presidente uruguayo, José Mujica, advertía en un reportaje que el Mercosur debía «ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. [...] El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. Tenemos sistemas establecidos jurídicamente de dirimir nuestras diferencias y conflictos que en realidad no funcionan y no podemos aplicar. Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino».<sup>36</sup> Dos años después,

36. Cfr. <[www.elobservadordigital.com](http://www.elobservadordigital.com)>, *El Observador digital*. Montevideo (con información de AFP). 11 de enero de 2014.



ya convertido en un octogenario senador en retiro, que de todos modos sigue manteniendo un fuerte prestigio a nivel internacional, Mujica insistió<sup>37</sup> en que si bien sigue apostando al Mercosur y a la integración regional como caminos insoslayables para el desarrollo regional, «ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo».

Con su estilo tan peculiar, un político de izquierdas como Mujica, que ha mantenido una fuerte vocación integracionista durante toda su larga vida política, al fin de su mandato y luego de este, al tiempo que expresaba su gran malestar con la situación actual del Mercosur, reclamaba nuevas opciones de rumbo. En verdad, sus dichos configuran una buena síntesis de las ideas cada vez más mayoritarias en el seno de las dirigencias y de las ciudadanías de los Estados miembros del Mercosur. No es que hayan desaparecido las visiones críticas a los fuertes condicionamientos de los tratados de libre comercio, en especial en asuntos estratégicos como compras gubernamentales, propiedad intelectual, tratamiento igualitario de empresas nacionales y extranjeras, dilucidación de contenciosos en el CIADI (organismo anexo al Banco Mundial) y no en tribunales competentes de los países firmantes, entre otros aspectos. Las posturas críticas persisten, pero el *statu quo* de un Mercosur paralizado, sin agenda externa proactiva, con notorias dificultades incluso para garantizar la libre circulación de personas y bienes dentro del propio bloque, con ausencia de políticas públicas regionales en áreas estratégicas, sumado a los retos de un contexto acuciante de desaceleración económica y de reformulación de las negociaciones globales en comercio, inversiones y servicios, ya genera descontentos expandidos y un clima abonado para la adopción de cambios vigorosos en las políticas exteriores, en especial en el plano comercial, en la mayoría de los países. Las posturas más exigentes de quienes reclamaban pautas de

inserción internacional capaces de afirmar la conformación de cadenas de valor regionales, con desarrollos industriales y mayor agregación de valor, han comenzado a quedar aisladas y a perder persuasividad política frente a la intocada dependencia de la exportación de *commodities* que exhibían los países de la región, sus dificultades para enfrentar la desaceleración económica y su marginación relativa de los principales circuitos comerciales de nivel internacional.

Fue en ese contexto de fines del 2015 y del primer trimestre de 2016, con una arremetida desestabilizadora contra el gobierno de Dilma Rousseff —facilitada por los escándalos de corrupción que también alcanzaron al Partido de los Trabajadores (PT) y cruzaron prácticamente todo el espectro político brasileño—, cuando comenzó a concretarse el territorio abonado para un cambio radical en la política exterior brasileña, enmarcada, claro está, en la perspectiva de un nuevo gobierno completamente diferente, impulsado tras el alejamiento de Dilma mediante el instrumento del *impeachment*.

Tal vez como síntesis de todo este clima de radicalización aperturista puedan recogerse las siguientes palabras de Rubens Barboza, presidente del Consejo de Comercio Exterior de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) y todo un referente del empresariado paulista, dichas ya en enero de 2016: «En caso de que los acuerdos EE. UU.-Unión Europea y de EE. UU. con países asiáticos sean concluidos, el Mercosur quedará alejado de los dos mayores flujos de comercio internacional. La eliminación de tarifas entre los países miembros de esos dos bloques afectará aún más la competitividad de los productos brasileños que, prácticamente, quedarán excluidos de esos mercados. La Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia) representó una acción geo-económica importante por la aproximación de los EUA y de Asia. El Mercosur, que pidió ser observador de la Alianza, se encuentra en una situación de casi total aislamiento. En los últimos diez años el bloque firmó apenas tres acuerdos de libre comercio, con Israel, Egipto y con la Autoridad Palestina, además de acuerdos de preferencia arancelaria con India y

37. En la clase inaugural del curso internacional América Latina: Ciudadanía, Derechos e Igualdad, organizado por CLACSO, la UMET y FLACSO Brasil. Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.



Sudáfrica. La negociación del grupo con la Unión Europea pasa a ser crucial para poder estar en sintonía con esas transformaciones globales». <sup>38</sup>

Con la separación inicial de Dilma de la presidencia efectivizada en mayo, la asunción del gobierno provisorio de Michel Temer y, en particular, la designación de José Serra como nuevo canciller, todo quedó muy bien servido para una aceleración de vértigo en los cambios de la política exterior. Por muchas razones, José Serra era el hombre indicado para esa tarea. De vieja y conocida militancia anti-Mercosur, de 74 años, Serra es un economista que vivió gran parte de su vida en el exterior, fue gobernador de San Pablo y senador por el PSDB, candidato presidencial por este partido derrotado en 2002 por Luiz Inácio *Lula* da Silva y en 2010 por Dilma Rousseff. Para muchos analistas, todavía mantiene ambiciones presidenciales, por lo que podría aprovechar un fuerte protagonismo en la cancillería para perfilarse como candidato de cara a las elecciones de 2018.

Sus primeros pronunciamientos al asumir no solo resultaron especialmente radicales sino que fueron registrados como una «guinada à direita no Itamaraty»: su alocución inaugural fue recibida con una ovación por el cuerpo diplomático presente, otra señal del compromiso de distintos sectores de la administración pública brasileña en la jugada contra el gobierno del PT. En un artículo publicado por el influyente diario argentino *La Nación*, el periodista Emilio Cárdenas hizo un resumen de su discurso de asunción bajo el sugestivo título «El nuevo decálogo de la política exterior de Brasil». Entre los «diez mandamientos» destacó los siguientes: «El primero se refiere a la sustancia de la

diplomacia brasileña. A su eje principal. La definición central básica de José Serra es: “Primero Brasil”. [...] El segundo mandamiento es también muy fuerte. Brasil estará atento (no pasivo) en la defensa de la democracia, de las libertades y de los derechos humanos en cualquier país y ante cualquier régimen político. [...] El tercero, a su vez, tiene que ver con el anuncio de que Brasil asumirá un rol activo en la defensa del medio ambiente. [...] El cuarto se refiere a la actuación futura de Brasil en los foros internacionales, tanto en los globales como en los regionales. [...] En este capítulo incluyó sin embargo una mención expresa a la prioridad que Brasil asigna a todo lo financiero y a lo comercial, notoriamente preocupado por lo que calificó gráficamente de “galopante” contracción del comercio internacional. [...] El quinto postulado enunciado por Serra se relaciona con la participación de Brasil en el comercio internacional, [...] (para lo que) Brasil debe diversificar sus esfuerzos y tratar de aprovechar la multiplicación de oportunidades que existe en el mundo, especialmente las que son bilaterales. No es sabio, dice, atarse a un único esfuerzo multilateral (el de la OMC) que está visiblemente empantanado, y sí lo es procurar, en cambio, abrir cada puerta comercial bilateral que existe o se abra. [...] La sexta directiva tiene que ver con la urgencia de negociar los temas comerciales siempre desde la fortaleza que a Brasil le confiere el poder contar con un atractivo mercado doméstico, interesante para todos. Esto es, con auténtica reciprocidad de trato. [...] La séptima definición de política exterior se refiere a la Argentina. Lo que no es menor, como reconocimiento de un vínculo especial. Aunque sea de corto plazo, en principio. Contiene un llamado a aprovechar lo que Serra llama sin disimulos: “coincidencias semejantes en materia de reorganización de la política y la economía”. Por ello nos propone una aventura, la de renovar —juntos— el Mercosur. Reformulándolo. Y fortaleciéndolo. Esto supone devolverle su esencia original: la de naturaleza comercial. Pero con un agregado significativo: el de construir también puentes con la Alianza del Pacífico, de modo que Sudamérica no esté más dividida entre las naciones de su oriente y las de su occidente. A lo que agrega la necesidad de incorporar (o, más bien, reincorporar) a México a

38. Cfr. BARBOZA, Rubens: «Revolución comercial», 12 de enero de 2015. <<http://www.elpais.com.uy/opinion/revolucion-comercial.html>>. Las expresiones de Barboza resaltaban su significación pues también representaban un cambio de posición de la FIESP, a la que Dilma venía otorgando beneficios para proteger sus industrias a los efectos de contrarrestar los embates de sus otros enemigos en el sector empresarial y político. Cabe señalar que la FIESP fue un activo actor a favor de la destitución de Rousseff.



nuestro andar común. [...] La octava directiva pertenece también al capítulo comercial, sobre el que Serra pone un inequívoco acento. Propone ampliar y profundizar las relaciones con socios no tradicionales, como la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón. Abrirse, en lugar de encerrarse. A lo que se suma enseguida la novena directriz, que tiene que ver con la necesidad complementaria de incrementar las relaciones comerciales y financieras con Asia, incluyendo naturalmente a sus dos gigantes: China y la India, muy especialmente. [...] El último capítulo de su enumeración precisa de directivas, el décimo entonces, hace a la necesidad de mejorar la productividad y la competitividad de nuestras economías». <sup>39</sup> <sup>40</sup>

La extensión de la cita se justifica pues el nuevo canciller, ratificado luego de la confirmada destitución de Dilma Rousseff, utilizó su discurso de asunción para sintetizar la nueva política exterior de Brasil para el futuro próximo. Más allá de las insinuaciones de cambio que como vimos ya se dieron en el segundo mandato de Dilma, las nuevas directrices anunciadas por Serra configuraron una escisión radical respecto a las políticas petistas de los últimos años. Implican, a su vez, un nuevo marco insoslayable para la previsión del rumbo que asumirá el Mercosur en su conjunto. Como vimos, tras los cambios de gobierno en Argentina y Paraguay, el cambio más gradualista pero efectivo en las posturas uruguayas y el desplome venezolano, el cambio que anuncia Serra llega en el momento

justo y no tendrá mayores oposiciones entre las autoridades actuales de los Estados parte del bloque.

Como era previsible, los anuncios de Serra fueron duramente criticados por las primeras autoridades del gobierno depuesto, en particular por los principales responsables de establecer los cimientos de la política exterior petista en especial durante los gobiernos de Lula, el excanciller Celso Amorim<sup>41</sup> y su segundo y luego alto representante del Mercosur, Samuel Pinheyro Guimarães. Este último señaló, por ejemplo: «La celebración de acuerdos de libre comercio sería el fin del Mercosur. Si esto es así, el acuerdo Mercosur-Unión Europea funcionaría, en realidad, como el primero de una serie de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, China y Japón. Los países del Mercosur, en especial Brasil y la Argentina, terminarían abriendo totalmente sus mercados para los productos industriales europeos y luego para los norteamericanos, chinos y japoneses, darían concesiones asimétricas por ejemplo en compras gubernamentales y a cambio recibirían concesiones irrisorias en materia agrícola. Incluso las mayores concesiones serían irrisorias si a cambio se pierden las posibilidades de industrialización. Los acuerdos de libre comercio tan defendidos por los grandes medios, académicos e importadores significarían el fin del Mercosur como instrumento de industrialización y desarrollo». <sup>42</sup>

Los analistas de perfil progresista no han sido menos críticos. En una visión de síntesis sobre los anuncios de Serra, Eric Nepomuceno advirtió: «El Mercosur es otro blanco de la mirada furibunda de Serra, que quiere transformar lo que es una unión aduanera en un área de libre comercio. Con eso, Brasil podrá firmar acuerdos comerciales de manera aislada, sin la necesaria anuencia y adhesión de los demás socios. Además, quedó bien claro que

39. CÁRDENAS, Emilio: «El nuevo decálogo de la política exterior de Brasil», *La Nación*, jueves 26 de mayo de 2016.

40. Cárdenas no intentó disimular en sus definiciones la profunda simpatía que le producían las opiniones del nuevo canciller brasileño: «Por la importancia que cabe asignar al Brasil en nuestro propio escenario de política exterior, es oportuno descifrar su mensaje, para tenerlo en cuenta en los tiempos que vienen cuando —seguramente en compañía de Brasil— la región se alejará —paso a paso— de lo que ha sido una frustrante década perdida, exasperantemente llena de retórica vacía, plasmada en un discurso único agresivo y de corte bolivariano. Fuertemente ideologizado entonces, y con una frustrante partitura entonada en común, escrita con una participación decisiva y permanente de Caracas y La Habana».

41. Cfr. «Celso Amorim: Brasil precisa de novo rumbo para reconquistar credibilidade». Por Pamela Mascarenhas, *Jornal do Brasil*, 19 de junio de 2016.

42. Cfr. Entrevista a Samuel Pinheiro Guimarães, exvicecanciller de Lula, «En Brasil hubo una conspiración». Por Martín Granowsky. *Página 12*, Buenos Aires, 29 de mayo de 2016.



pretende acercarse urgentemente a la Alianza del Pacífico (México, Perú y Colombia, bajo el ala de Washington). Si desde Lula da Silva el foco estaba en sedimentar y fortalecer el BRICS (bloque formado por Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica), el eje ahora estará centrado en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. La creación del banco de los BRICS no interesa para nada a Serra y al equipo de diplomáticos activos o jubilados que trabajaron en los dos mandatos neoliberales de Fernando Henrique Cardoso. No interesa a ese grupo que regresa al poder y menos aún, claro, a Washington. Los tiempos de fortalecer la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) están enterrados. La inserción de Brasil entre los emergentes más significativos de la geopolítica global pasa al olvido. Más que nunca, el comercio será el foco principal de la política externa, pero ya no en el proyecto Sur-Sur de Lula da Silva: Washington vuelve a ser la capital. Con eso, las negociaciones bilaterales volverán a imperar, y las multilaterales pasan a las sombras.<sup>43</sup>

Por su parte, el reconocido historiador Luis Alberto Moniz Bandeira, radicado desde hace algún tiempo en Alemania, opinó sobre este giro radical de la política exterior brasileña desde una perspectiva más global: «El Brasil está en medio de una guerra geoeconómica, una segunda Guerra Fría, peleada por diferentes medios, en la cual los Estados Unidos tratan de preservar a cualquier costo su hegemonía, sustentada por el dólar como única moneda de reserva internacional. El Trans-Pacific Partnership (TPP) es una de las armas de Washington. Su aprobación por todos los países todavía es, no obstante, incierta. Por otro lado, el Banco de Desarrollo de China y el BNDES del Brasil poseen una cartera de empréstitos que superan a los del Banco Mundial, controlado por los Estados Unidos. El Banco de los BRICS, inaugurado en Shanghái con un capital de 100 billones de dólares, no solo constituye una alternativa al Banco Mundial. Hubo una señal de que la asistencia a otros

países ya no sería concedida en los términos dictados por los Estados Unidos y la Unión Europea. Son armas potencialmente importantes y, además, Washington supuso que la prioridad del Banco de los BRICS, otro instrumento de la expansión geoeconómica de China, con dimensión geopolítica y estratégica, serían las empresas estatales. El Brasil es el mayor socio comercial de China y, como cierta vez dijo el expresidente Richard Nixon, para donde vaya Brasil irá toda la América Latina. Por eso era preciso mudar su dirección».<sup>44</sup>

Por si faltara algo, la decisión de Uruguay de concluir su período en la presidencia pro tēpore del Mercosur ha generado en los hechos una situación sin precedentes de acefalía institucional, ante el rechazo claro de los otros tres países (Argentina, Brasil y Paraguay) de que la colapsada y cuestionada Venezuela asuma la titularidad del bloque durante el segundo semestre de 2016. Entre convocatorias fallidas, declaraciones insultantes, incidentes diplomáticos, gestiones paralelas de lo que alguno ha llamado un *doblo Mercosur*, la institucionalidad del bloque ha ingresado en una etapa de parálisis absoluta ante la imposibilidad de reunir a los presidentes y a los cancilleres del bloque. La circunstancia actual es pues caótica y proyecta un Mercosur cuya existencia y actividad son en lo esencial puramente nominales.<sup>45</sup> Algunos analistas han comenzado incluso a utilizar expresiones como Braexit o Uruexit.

43. NEPOMUCENO, Eric: «Brasil y el vuelco radical en su política externa», *Página 12*, Buenos Aires, 22 de mayo de 2016.

44. MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto: «Brasil: el golpe y la geopolítica». Cfr. <[www.amersur.org/tag/luiz-alberto-moniz-bandeira/](http://www.amersur.org/tag/luiz-alberto-moniz-bandeira/)>.

45. El 13 de setiembre los cuatro países fundadores del Mercosur firmaron un documento por el que impidieron la presidencia pro tēpore de Venezuela y le dieron plazo hasta el 2 de diciembre para cumplir los acuerdos a que se comprometió como socio pleno. De no hacerlo perdería esa condición, quedando en los hechos marginada del bloque.



## 5. Algunas hipótesis sobre escenarios posibles para el futuro de corto y mediano plazo

En un documento reciente de autoría colectiva,<sup>46</sup> focalizado en el despliegue de un ejercicio de prospectiva a propósito de la inserción internacional del Uruguay como soporte de un proyecto de desarrollo mínimamente viable, se manejaban distintos *futuribles* (escenarios o futuros posibles) a partir de la caracterización básica del marco internacional más actual y de la realidad en verdad muy problemática del proyecto Mercosur. Se tomaban como premisas algunos procesos visibles: la profundización de los grandes acuerdos preferenciales (aunque con las profundas dudas emergentes del proceso electoral estadounidense y del impacto del Brexit en la ya problemática situación de la Unión Europea); la crisis casi irreversible del multilateralismo; el avance sostenido de las normas técnicas vinculadas con el desarrollo sustentable en sentido amplio, así como de las llamadas normas privadas como condicionantes relevantes para el desarrollo del comercio internacional a todo nivel, entre otros.

A partir de la consideración de estos y otros aspectos, se identificaban algunos escenarios posibles para el Mercosur: 1) la persistencia dentro del bloque de la situación actual de una zona de libre comercio de mala calidad, unida a la posibilidad de negociaciones como bloque con terceros; 2) la persistencia de la inercia de la situación actual, que se daba como inviable tanto en términos políticos como económicos; 3) un tercer escenario en el que se avanzaba como bloque económico regional, con

---

46. El Grupo de Trabajo fue conformado a instancias de Álvaro Padrón y de FESUR para trabajar un documento que sirviera de insumo para las discusiones sobre el tema «Inserción internacional y modelo de desarrollo» en la convocatoria al Diálogo Social por el gobierno en el segundo semestre de 2015. Integraron el grupo y colaboraron en la redacción del documento final de carácter colectivo, además de Álvaro Padrón, Sebastián Torres, Marcelo Abdala, Álvaro Ons, Carina Nalerio, Gabriel Papa, Roberto Kreimerman, Alberto Couriel, Rafael Sanseviero y Gerardo Caetano.

acuerdos sustantivos con terceros países y algunos proyectos estratégicos concretos pensados a partir de un diseño regional, sin que ello supusiera mejorar la situación ya muy deteriorada de la unión aduanera, y finalmente 4) una situación que se calificaba como «abandono del compromiso de la negociación comercial conjunta y de un mercado regional ampliado en el Mercosur».

Respecto a las modalidades de despliegue de este cuarto escenario, se señalaba lo siguiente: «El Mercosur no sería más que una zona de libre comercio de mala calidad, que difícilmente podría constituirse en una plataforma madura para una especialización en el marco de cadenas de valor regionales. Al mismo tiempo, los países miembros podrían negociar en forma particular acuerdos comerciales con terceros, lo que conlleva el riesgo [de] que los de mayor tamaño logren concluir (mejores) acuerdos, mientras que los socios pequeños pueden ver pospuestas sus eventuales negociaciones por el escaso interés que despiertan en sus contrapartes (o concretar acuerdos más pobres por esta misma razón). El hecho que podría desencadenar la concreción de este escenario es una decisión de Brasil de abordar en solitario sus negociaciones comerciales internacionales. Se entiende que es factible que posibles modificaciones en los equilibrios de poder internos en el gigante país norteamericano puedan conducir a una decisión de este tipo. Sin embargo, se entiende muy poco probable que, aun existiendo tal definición, el escenario llegue a concretarse. Esto último obedece a los costos que implicaría para los demás miembros del Mercosur el hecho de que Brasil negocie por su cuenta. En consecuencia, los demás países tendrían muy altos incentivos para asegurar a Brasil que pueda llevar adelante las negociaciones de su interés dentro del Mercosur».<sup>47</sup>

En suma, a nuestro juicio, el giro radical de la política exterior en Brasil, a partir de su drástico cambio de gobierno, le otorga a este último escenario las máximas posibilidades. Aunque muchas de las

---

47. *Ibidem*.



situaciones descritas a propósito de la realidad actual del Mercosur podrían abonar la hipótesis de su disolución más o menos cercana, existen muchas razones para descartar esa posibilidad: son muy fuertes los intereses en juego entre los países socios (en especial entre Argentina y Brasil) como para experimentar una opción tan cargada de incertidumbres en los actuales contextos. El tema por demás conflictivo de Venezuela puede entorpecer el funcionamiento institucional del Mercosur, pero, más allá del desenlace que tenga la gravísima situación política y económica en ese país, su asociación con el Mercosur nunca ha sido tan marginal como en los momentos actuales. Más allá del signo ideológico diferente del gobierno uruguayo respecto a sus otros tres socios, en lo fundamental, sus apuestas en materia de política exterior tienden a coincidir cada vez más.

Por todo ello, resulta muy obvio que se va hacia otro Mercosur, con un énfasis comercialista similar al de sus orígenes en 1991 y con una flexibilización mucho mayor en todos los niveles. Pese a la radicalidad de los discursos en especial de los cancilleres, las transformaciones serán necesariamente gradualistas y la celeridad de los tiempos dependerá mucho más de las variaciones de un contexto externo muy difícil e incierto que de la voluntad política de los Estados parte. Lo que sí es por demás claro es que los acontecimientos recientes en Brasil han confirmado y acelerado un desenlace cuyo final, por lo menos en el corto y mediano plazo, generará un Mercosur muy distante de aquel del último decenio largo.<sup>48</sup>

---

48. Se deja constancia de que este texto fue culminado y entregado para su publicación en setiembre de 2016, antes de las elecciones estadounidenses del 8 de noviembre y en un contexto global de extrema volatilidad. Todo esto lleva a la necesidad de fechar de manera estricta las reflexiones explicitadas por escrito, en el marco del giro incierto de los procesos regionales y mundiales.



# serie LA MAÑANA SIGUIENTE N2

Los movimientos y partidos progresistas que gobernaron en América Latina después de las dictaduras y el empuje neoliberal afrontan un momento de inflexión negativa en la relación con sus respectivas sociedades. Se evidencia en resultados electorales así como en la pérdida de iniciativas en lo político y cultural. El Frente Amplio uruguayo, al igual que todo partido o coalición de partidos con larga permanencia gobernante, contabiliza aciertos y hallazgos originales, así como grandes tareas pendientes, errores o rezagos significativos. Para afrontar los desafíos de esta etapa, el Frente Amplio renovó sus conducciones políticas en lo nacional y departamentales. También ha resuelto abrir un tiempo de debate estratégico.

La Fundación Friedrich Ebert acompañó de diferentes modos los procesos de recuperación democrática y pacificación ocurridos décadas atrás en la región, así como también las estrategias desplegadas por las izquierdas, los progresismos, los sindicalistas y otros movimientos sociales para hacer avanzar am-

plias agendas de derechos, consolidación y mejoramiento de las democracias. En Uruguay ha cooperado con iniciativas del Frente Amplio, el movimiento sindical y otros actores sociales sobre una amplia agenda de temas, antes y durante los gobiernos progresistas, a nivel departamental y nacional. En esta etapa quiere aportar a la calificación del debate público sobre los principales desafíos de los progresismos a medio y largo plazo mediante la publicación de una serie de ensayos solicitados a personas protagonistas de la acción y la reflexión política en el país y la región.

La serie lleva como nombre La Mañana Siguiente, un estímulo dirigido al sistema político por Líber Seregni, fundador y primer líder del Frente Amplio, en el año en que se cumple el centenario de su nacimiento.

Como una segunda entrega, ofrecemos un análisis sobre *La coyuntura de crisis en Brasil y el futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos*, en términos de un cambio visible pero aún incierto de paradigma integracionista, realizado por Gerardo Caetano.







## Autor

**Gerardo Caetano.** Historiador y politólogo. Profesor titular de la Universidad de la República, Uruguay. Director académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad, por las que ha sido premiado en el país y en el extranjero.

## Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay  
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |  
Uruguay

Responsable:  
Sebastian Sperling, representante de la Fundación  
Friedrich Ebert (FES) en Uruguay  
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41  
<http://www.fesur.org.uy> | [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)

Edición y corrección de estilo | María Lila Ltaif |  
Diagramación | glyphos |  
Impresión | Impresos DIB |  
Depósito legal | 371.178/16 |

## Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

### *Para solicitar publicaciones:*

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o las de la organización para la que trabajan los autores y las de las entidades que auspiciaron la investigación).

*Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.*

**ISBN: 978-9974-8608-0-3**