



## **Proceso de integración, diseño institucional y regionalismo. El caso del MERCOSUR \***

Nombre autor: *Lincoln Bizzozero Revelez*

Afiliación Institucional: Investigador Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Correo electrónico: [bizzoze@fcs.edu.uy](mailto:bizzoze@fcs.edu.uy)

Resumen:

El trabajo plantea el significado de la cuestión institucional en sus tres aristas – estructura-funcionamiento e identidad- en el proceso regional del MERCOSUR y se interroga sobre el papel que cumplen las instituciones en la articulación entre lo nacional y lo regional. Para ello ubica el tema en el contexto en que surgió el MERCOSUR y señala que la estructura institucional del momento fue funcional al desarrollo del proceso posibilitando un ordenamiento de la agenda regional y un efecto de derrame de creación institucional. Hacia el final de la década de los noventa comenzó a avizorarse el déficit institucional producto de los principios sobre los cuales se edificó el proceso. La cuestión institucional vuelve a plantearse durante el siglo XXI como uno de los temas prioritarios derivados del nuevo regionalismo. Sin embargo no se ha logrado trasladar el tema a un debate político-regional y por ende no se han dado pistas por parte de los Presidentes ni por parte de las instancias decisorias del MERCOSUR sobre los pasos y mecanismos para encarar una reforma o bien para plantear los ajustes y direccionalidad de los mismos. De ahí que los recientes acontecimientos sobre el ingreso de Venezuela volvieran a plantear el tema de la vinculación entre la estrategia del proceso, los instrumentos para alcanzar los acuerdos alcanzados y las instituciones. El trabajo termina con algunas conclusiones sobre las posibilidades abiertas con el ingreso de Venezuela para vincular los objetivos definidos con definiciones en la cuestión institucional.

Palabras clave: MERCOSUR – Cuestión institucional - Regionalismo

*\* Trabajo presentado en las XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 10 - 12 de septiembre de 2012*

## **1.- La cuestión institucional en los procesos de integración regional: entre modelos, tradiciones y construcciones en los regionalismos actuales**

Esta aproximación intenta ser un aporte al análisis de la cuestión institucional en el proceso de integración regional del MERCOSUR. También pretende dar pistas sobre el significado de la cuestión institucional en el proceso regional, sobre el papel que cumplen las instituciones y sobre los contenidos que pueden tener las mismas en la articulación entre lo nacional y lo regional.

El interés por el tema surgió a partir de diversos puntos, entre los cuales se encuentra la poca reflexión y debate sobre este asunto en los últimos años del proceso regional del MERCOSUR<sup>1</sup>; los recientes sucesos que derivaron en la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela que se debatió en la Cumbre de Mendoza y se terminó concretando en la Cumbre Extraordinaria que se realizó en Brasilia recientemente; el aporte teórico-conceptual sobre la relevancia de la estructura y funcionamiento institucional en el proceso; y el interés práctico concreto en tanto contribución a este proceso regional.

El tema tiene diversos aspectos de interés que resultan relevantes en la construcción de un proceso regional. La cuestión institucional en un proceso regional se remite en primer término a la compatibilidad de la estructura institucional con los objetivos e instrumentos definidos. En ese sentido importa la evaluación que se realice de la compatibilidad de la estructura con la política exterior e intereses de los Estados que dan sustento y legitimidad a dicha estructura. Además de este primer asunto, se plantea una necesaria aproximación al funcionamiento de las instituciones en términos de su adecuación y eficacia en la concreción de resultados, lo cual implica evaluar los mismos en función de los objetivos, que atañen en última instancia los referidos al Tratado de Asunción<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Una excepción positiva es el libro de Noemí Mellado *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración regional* donde varios analistas enfocan distintos tópicos sobre el tema entre los cuales los Parlamentos y la gobernabilidad, el rol de los sistemas judiciales, la relación del Presidencialismo con la gobernabilidad y del comercio y seguridad (Mellado 2010). Lo que sí ha habido son trabajos sobre el Parlamento regional, la incorporación de normas, sobre las asimetrías normativo – institucionales entre los países, pero pocos sobre el conjunto de la cuestión.

<sup>2</sup> La definición de la estructura institucional y los límites que ponen los Estados es el argumento de los realistas para limitar la perspectiva incremental que genera el funcionamiento de los procesos de

Finalmente, un aspecto que también aporta al debate sobre la cuestión institucional atañe al sensible tema de la generación de una identidad regional. La cuestión institucional en tanto creación de una identidad regional atañe los avances y resultados del accionar de las instituciones en relación a las políticas, principios y valores del bloque regional. La identidad regional en tanto generación de una cultura específica, aun cuando no cerrada al mundo ha sido planteada en la presentación de la misma en sus valores democráticos y de zona de paz. Esta definición posibilitaría que las instituciones representaran una región generadora de productos y resultados valiosos para contribuir a la *gobernanza* mundial en materia de valores e ideas. La aproximación a la cuestión institucional es otra manera de abordar el tema sobre el modelo de regionalismo posible y deseable y sobre el alcance y los contenidos que se le quiera dar a un proceso de integración regional, entre los cuales también cuenta el del MERCOSUR.

Estos tres núcleos de la cuestión institucional, los referidos a la estructura, eficacia en el funcionamiento y la manifestación de la identidad del bloque regional, están permeados por el aspecto central de cualquier proceso de integración regional que tenga como objetivo la creación de un mercado común o bien que implique ámbitos de política común para determinados objetivos. Este aspecto central, se remite a la articulación entre lo nacional y lo regional, que es una senda que se transita en dos direcciones. Desde el ámbito nacional al regional, la articulación viabiliza la generación de principios y normas y desde el regional al nacional la vinculación posibilita la legitimación y convalidación de principios y normas e implementación de las mismas.

La estructura institucional y la articulación nacional-regional y regional-nacional se van modificando de acuerdo al devenir del contexto mundial y del propio proceso regional. El aspecto clave que importa definir a los efectos de ubicar el tema en el debate actual atañe a los cambios que ha generado la mundialización en el ámbito de definición de los bienes públicos. Si bien no puede establecerse una frontera rígida entre los procesos regionales que se gestaron entre los años cincuenta y ochenta del siglo XX y los que comenzaron a partir de fines de los ochenta, un aspecto central que los diferencia es el

---

integración regional. Es justamente esta mirada a los efectos en cadena que genera el funcionamiento de los procesos la que priorizan los funcionalistas.

ámbito de delimitación del bien público. En el caso europeo, la paz continental, la democracia, los derechos humanos, la libre circulación de personas y mercancías y el desarrollo fueron afincados en el ámbito nacional-regional y regional-nacional. La estructura institucional fue diseñada para alcanzar esos objetivos y ello se reflejó en la distribución de competencias entre los Estados y las instituciones comunitarias (Levrat 2004). Es de ahí que surgió la idea de *supranacionalidad*, que implicó autonomía de poder y de acción otorgada a las instituciones y colocada al servicio de los objetivos de varios Estados (Pescatore 1973; Bizzozero 1993).

El proceso europeo fue un modelo en la medida que posibilitó delimitar el bien público regional en relación al sistema internacional. Los intentos de implementar procesos de integración regional en otras regiones del mundo no tuvieron los resultados esperados. Si bien se dieron explicaciones de diferente tenor, entre las cuales algunas se remitieron a la falta de “voluntad política” para pasar a un funcionamiento supranacional, lo que importa señalar son los objetivos definidos como bienes públicos regionales por parte de los padres fundadores y líderes europeos de ese momento, que a su vez fueron legitimados por las sociedades nacionales. Las líneas argumentativas para la explicación e interpretación de los escasos resultados de esas otras experiencias se remitieron a los condicionantes estructurales en las miradas estructuralistas, las tradiciones histórico-culturales para los realistas o la excesiva intervención de los Estados para los funcionalistas.

Entre fines de los ochenta e inicios de los noventa la mundialización modificó la concepción del espacio y también con ello la vinculación del hombre con el ámbito de lo manejable y lo posible. Los nuevos regionalismos que fueron definidos como tales en relación a los anteriores tuvieron la caracterización de abiertos, ya que de lo que se trataba era de concretar la inserción (competitiva) en el mundo. Esta etapa que se abrió en los noventa tuvo en el Consenso de Washington un referente de ideas, un marco teórico y un programa de medidas. Las respuestas regionales fueron diferentes de acuerdo a las tradiciones histórico-culturales, pero plantearon en distinta medida y tiempos de realización la inserción económica (y también política) al mundo. La cuestión institucional se planteó en esos años en función del aseguramiento del pasaje de varios ámbitos que anteriormente estaban circunscritos a la soberanía nacional, a la esfera regional-mundial.

Con el advenimiento del siglo XXI se produjo un cambio de escenario a partir de la definición de prioridades regionales por parte de Estados Unidos, el estancamiento de las negociaciones en ámbitos multilaterales entre las cuales las de la OMC y la modificación de los polos generadores del crecimiento en la economía mundial y la derivación que ha ido aparejando en la estructura del sistema. Lo que importa para comprender este pasaje de escenario es que el poder en términos del funcionamiento del sistema ha pasado a estar compartido en diferentes regiones y Estados (región). Por ende, en los Estados-región y regiones donde se está participando en la generación de estas nuevas reglas de juego, se plantea con renovada importancia la definición del bien público colectivo (local-nacional-regional). De ahí que el espacio europeo se encuentre en debate y no solamente por la crisis económica, sino como consecuencia de la definición de la entidad regional frente al mundo (Telò 2004). La Constitución que no se aprobó y el Tratado de Lisboa son una manifestación de la importancia renovada que ha tomado la cuestión institucional en el proceso europeo en términos de la delimitación de los ámbitos de definición del bien público regional y la participación en la *gobernanza* global, que en definitiva atañe quiénes y cómo organizan y administran los bienes públicos globales (Häberle 2007; Sotillo 2010).

El trabajo continuará en el siguiente punto con el análisis de cómo se fue resolviendo la cuestión institucional en el proceso de integración regional del MERCOSUR en la década de los noventa. El punto de partida, que se profundizará en el siguiente punto, es que durante los años noventa, la estructura institucional definida en la etapa de transición y en los primeros años posteriores a la ratificación de Ouro Preto fue funcional al desarrollo del bloque regional y posibilitó resultados concretos además de generar una imagen de marca. En el apartado posterior se volcarán algunas explicaciones para interpretar el estancamiento del bloque hacia fines de los noventa e inicios del siglo XXI y su vinculación con la estructura institucional que comienza a visualizarse como deficitaria en materia de respuestas y también de resultados. Ello se debió a las asimetrías estructurales y a la inexistencia de un acuerdo en el principio de cohesión que derivó en una profundización conflictiva de la dialéctica socio grande-socio pequeño, lo cual condicionó el funcionamiento institucional y con ello las diversas manifestaciones vinculadas con los objetivos (Bizzozero 2004). En un apartado posterior el trabajo hará algunas reflexiones sobre la Cumbre de Mendoza que se realizó

recientemente en julio del 2012 y la incorporación de Venezuela como Estado del bloque regional para culminar con algunas conclusiones sobre la importancia de generar una institucionalidad acorde a los desafíos planteados por los requerimientos del sistema internacional a las regiones y a los Estados-región.

## **2.- La estructura institucional en los noventa: una respuesta funcional para la agenda regional**

El MERCOSUR surgió en los noventa en el marco de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington. En sus inicios planteó la cuestión institucional para coadyuvar a los cambios propuestos que implicaban la aproximación de los principios y normas vigentes en el Estado nacional al regional que a su vez conformaba el espacio de articulación con el internacional. La propuesta para esta adaptación que implicaba también una disminución del papel del Estado nacional (y de toda una normativa proteccionista), fue una estructura institucional *mínima* que se expresó en el Tratado de Asunción. El Tratado de Asunción estableció dos órganos para todo el proceso que se planteó como uno de sus objetivos el mercado común: el Consejo Mercado Común, órgano político y el Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo y gestor.

Un proceso de integración regional se define fundamentalmente por los objetivos que se plantea en el tratado fundacional, los instrumentos para llevarlos a cabo y finalmente por los principios de funcionamiento que acuerdan los Estados-Parte. La estructura institucional y de toma de decisiones responde a esos lineamientos, por lo que en caso de que surjan diferencias entre los socios sobre los contenidos y características del proceso, las instancias políticas y burocráticas reflejarán los problemas no resueltos, la distancia de los objetivos preconizados y buscarán plantear o plantearán metas, cronogramas y metodologías para su resolución. En definitiva, la estructura institucional puede actuar como una burocracia que impulse y alimente el proceso mediante la definición de objetivos específicos y metas operativas.

En el caso del MERCOSUR las instituciones, a través del Grupo Mercado Común enmarcado en decisiones políticas del Consejo Mercado Común, impulsaron el funcionamiento del proceso mediante *Cronogramas, Agendas o Programas* que han tenido como común denominador la fijación de los temas prioritarios en las distintas

etapas del proceso regional, planes para avanzar en los mismos, una metodología de trabajo y la definición de plazos temporales para conseguir los objetivos buscados. Los negociadores tuvieron entonces que delimitar una metodología de trabajo para los otros objetivos definidos en el Tratado con vistas a la conformación de un mercado común y para ello presentaron un primer programa de trabajo que se denominó “Cronograma de Las Leñas”.

La lógica de la *mínima institucionalidad* continuó vigente durante los noventa a pesar de que el Protocolo de Ouro Preto, acordado a fines del año 1994 y ratificado en el año 1995 diera cabida a otros órganos de acuerdo a las inquietudes y desempeños de los actores políticos y de diversos sectores de la sociedad civil, que percibían los cambios generados a partir del espacio regional y que se expresaban en la cotidianeidad de los espacios nacionales<sup>3</sup>.

La inclusión de más órganos en la estructura institucional constituyó un avance en la adaptación del bloque a los objetivos expresados en el acuerdo fundacional y en las capacidades negociadoras de los países frente a los nuevos desafíos del entorno y expresó también las posibilidades de ajuste funcional en relación a las múltiples derivaciones en cascada producidas por el efecto de la ampliación que aparejó la frontera regional. La sociedad civil y la dimensión político-parlamentaria encontraron canales institucionales de intercambio y expresión a través del Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta. Por otra parte la Secretaría Administrativa del MERCOSUR tuvo cabida en la estructura institucional para el acompañamiento y ordenamiento de los documentos, agendas y reuniones. Sin embargo, a poco de funcionar, la nueva estructura institucional constató los límites propios de la falta de articulación entre los distintos órganos, las dificultades de ámbitos diversos políticos y sociales en encontrar un canal de expresión institucional, la

---

<sup>3</sup> El Protocolo de Ouro Preto (POP) define en su artículo primero los órganos que compondrán la estructura institucional del Mercosur. Los órganos precisados por el POP como titulares son: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Esta definición de los órganos que componen la estructura institucional, representa una mayor elaboración que la indicada por el Tratado de Asunción, donde ubicaba dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, asistidos por una Secretaría. En el POP solamente el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR, son órganos con capacidad decisoria.

continuidad del *cuello de botella* en el Grupo Mercado Común del recorrido decisorio propulsado desde otras instancias regionales.

El Protocolo de Ouro Preto no profundizó en la arquitectura institucional y dejó abierto diversos problemas vinculados a la incorporación de las normas aprobadas en las instancias regionales, a la articulación entre las instituciones regionales y entre las mismas y los Estados, a la definición de ámbitos de competencia entre los niveles regional y nacional, a las relaciones externas de los Estados, a la ampliación del mecanismo de solución de controversias entre otros. Los temas abiertos y problemas planteados no tuvieron un peso significativo ya que el MERCOSUR daba muestras de vitalidad con el incremento del comercio regional. Por otra parte, las insuficiencias en el entramado institucional, en los avances frente a los objetivos definidos en el Tratado y en otros temas que pudieran surgir del proceso como el atinente a las negociaciones con terceros, fueron canalizados en el “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”.

El bloque regional completó esa etapa hacia fines del siglo pasado cuando Brasil implementó la devaluación del real a inicios de 1999 y las elecciones en Argentina derivaron en la asunción de Fernando de la Rúa en la presidencia de la República Argentina, lo cual posibilitó una nueva aproximación política a nivel regional y sobre todo la posibilidad de reformular las relaciones argentino-brasileras. Esta aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lugar a que se planteara el inicio de una nueva etapa de relanzamiento del proceso.

La etapa de relanzamiento estuvo signada por el objetivo de definir los temas conflictivos que dificultaban el avance del proceso. Para ello se trabajó en el Grupo Mercado Común con la finalidad de identificar los principales temas que debían ser encaminados en el marco del proceso regional y se elaboró un conjunto de recomendaciones que fueron finalmente transformados en decisiones por el Consejo del Mercado Común. Esas decisiones otorgaron un contenido y plazos a la agenda del relanzamiento, pero además marcaron algunos objetivos políticos entre los cuales se incluyó la cuestión institucional, a través de una iniciativa propuesta por Uruguay para el fortalecimiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

El año 2000 marcó además otros cambios en la región y en América del Sur a partir del estancamiento de las negociaciones en el frente externo y el agotamiento de un determinado modelo de funcionamiento del bloque regional, sobre todo del eje argentino-brasileño. En ese sentido, además de las propuestas relativas al “relanzamiento del MERCOSUR” y las vinculadas con las relaciones bilaterales de los países, se anunciaron dos iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración. Estas iniciativas estaban vinculadas con la concreción de una Cumbre Sudamericana a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano y la inclusión de temas de la agenda social.

Los cambios de gobierno que se procesaron durante el año 2003 en tres de los países de la región provocaron un nuevo replanteo del proceso a partir de una revisión de las prioridades consignadas, de los objetivos regionales y temporales y de los métodos para concretar los mismos (Bizzozero, 2003). El eje argentino-brasileño logró impulsar de nuevo el proceso sobre la base de iniciativas comunes y valores compartidos: inclusión social, importancia de las instituciones regionales, prioridad a la educación y salud, manejo de la deuda externa, integración regional como herramienta estratégica para la inserción internacional. Todo ello se reflejó en dos documentos que adelantaron en su momento el camino a seguir en tanto bloque regional: el documento final de la reunión Kirchner – Lula que se realizó en Brasilia el 11 de junio del 2003, poco antes de la primera cumbre MERCOSUR posterior a los cambios de gobierno y el Consenso de Buenos Aires que firmaron ambos presidentes en octubre del 2003. Esos dos documentos constituyeron la base de la Propuesta que elevó Brasil para el Programa de Trabajo 2004-2006, que planteó algunos temas nuevos y la reformulación con perspectivas renovadas en otros.

El Programa de Trabajo 2004-2006 inauguró una nueva etapa en el proceso regional del MERCOSUR cuyas bases fueron definidas en la agenda del relanzamiento. Se trataba de comenzar a definir el regionalismo de la agenda de temas regionales y por ende dar una respuesta desde la región. Ello implicaba lógicamente replantearse también la cuestión institucional en función de ese nuevo contexto. La medida de que el tema institucional también constituyó un componente de los problemas del bloque se encuentra en que las dos respuestas desde el MERCOSUR generadas durante este siglo

–relanzamiento y Programa de Trabajo 2004-2006-, incluyeron en sus núcleos temáticos la cuestión institucional. Sin embargo, como veremos en el punto siguiente, los principios que pautaron la lógica de funcionamiento del bloque continuaron condicionando la posibilidad de una reformulación de la cuestión institucional.

### **3.- Los principios de funcionamiento y la cuestión institucional**

Las negociaciones que derivaron en el Tratado de Asunción tuvieron dos antecedentes que las propulsaron: la Iniciativa Bush para las Américas y el Acuerdo de Buenos Aires de 1990, que activó en el tiempo los objetivos del proceso de cooperación argentino-brasileño a los efectos de crear un mercado común. Uruguay entendió que ello iba en menoscabo del Tratado de Montevideo de 1980, por lo que planteó abrir una instancia de negociaciones. El resultado final posibilitó la creación del bloque regional, pero el impulso inicial que le dieron los socios grandes marcó el campo de juego en tres aspectos básicos que definieron el funcionamiento desde los inicios: el referido a la aceptación de la continuidad del acuerdo previo Argentina-Brasil, el concerniente a la inclusión del principio de reciprocidad de trato a pesar de las asimetrías existentes y el referido a la adaptación (y copia) de la estructura institucional *mínima* tal cual se encontraba en el Acuerdo Argentina-Brasil con un sistema de toma de decisión basado en el consenso que implicaba la igualdad entre los Estados y obviaba el tema de las asimetrías estructurales entre los países.

El principio de igualdad jurídica entre los Estados en las negociaciones internacionales ha sido atemperado por otros principios que toman en cuenta las asimetrías estructurales, sobre todo cuando las mismas se basan en el desarrollo. Ello ha sido así en la lógica económica Norte – Sur, pero también en los instrumentos que posibilitaron determinadas preferencias a los países en desarrollo en las instancias de comercio internacional como el Sistema de Preferencias Generalizadas. En el modelo europeo, el principio de cohesión ha mitigado los efectos de las asimetrías estructurales y las divergencias institucionales en la marcha del proceso regional. En ese sentido, el grado de desarrollo del proceso de integración europeo ha guardado una relación directa con los avances en la cohesión entre las unidades que forman parte del mismo. La cohesión, debe entenderse como el conjunto de políticas e instrumentos para hacer tolerables las desigualdades políticas, económicas e institucionales entre los Estados, lo cual posibilita

en el largo plazo la funcionalidad del proceso y edifica los necesarios pilares de la legitimidad del mismo.

Cuando el principio de cohesión no está explícitamente contemplado en un proceso de integración, las asimetrías estructurales que se manifiestan desde los inicios del mismo en tanto “sombras” del proceso pueden constituir un factor impulsor para corregir las mismas o bien alimentar las preferencias y resistencias de determinados sectores. En ese sentido las asimetrías estructurales coadyuvan a que las políticas de los gobiernos produzcan costos y beneficios para distintos grupos sociales fuera de su jurisdicción nacional. En la medida que no haya instrumentos correctores, las asimetrías son percibidas como factores externos fijos por parte de sectores económicos y sociales a nivel regional y alimentan las diferentes posiciones sectoriales y nacionales. Ello es así en procesos que incrementan los lazos de interdependencia en los que el logro de objetivos domésticos depende de las políticas definidas por las contrapartes de países socios.

En el caso del MERCOSUR no se incluyó el principio de cohesión en tanto corrector de las asimetrías estructurales existentes. Solamente se consideraron diferencias temporales en el Programa de Liberalización Comercial y algunas situaciones específicas que eran parte de las negociaciones, pero se salvaguardó el principio de la igualdad entre los Estados en la toma de decisión que debía darse con la participación de los gobiernos de los cuatro socios y por consenso. Esta modalidad de funcionamiento para la toma de decisiones hizo primar el principio de soberanía sobre otros principios derivados de la cooperación internacional y de las prácticas latinoamericanas en materia de integración. De esta forma, el MERCOSUR en tanto bloque regional no podía ocultar el hecho de la existencia de desiguales recursos de poder entre los países que obstaban a que efectivamente pudiera llegarse a conformar una identidad regional en temas sensibles para los países.

La factibilidad que los temas claves de la agenda regional fueran tratados primeramente en el eje argentino-brasileño y luego trasladados al escenario común coadyuvó a un funcionamiento de cúpulas presidenciales que produjo efectos mitigados en el derrame a los demás sectores e instancias del proceso. Como el impulso inicial del proceso estuvo alimentado por la sintonía entre los presidentes de los cuatro países, la idea que

comenzó a plasmarse fue que una buena articulación entre los presidentes argentino-brasileño generaba un *spill-over* en el conjunto del proceso. Si bien, el impulso regional de los primeros años se basó en la buena sintonía entre los presidentes, el freno al mismo se encontró rápidamente en la medida que comenzaron a adquirir complejidad algunos temas, en particular referidos a las políticas comunes y a la efectiva puesta en común de una frontera única con todas las consecuencias que aparejaba en materia de libre tránsito, controles, seguridad, entre otros aspectos.

De esta manera, en el MERCOSUR la posibilidad de que uno de los socios grandes adoptara políticas que fueran el origen de externalidades negativas y con ello cuestionara los objetivos de políticas de otros Estados tuvieron una frecuencia cíclica (Cimadamore 2004: 43). Algunos ejemplos de estas situaciones fueron la devaluación del real, la fijación de incrementos aduaneros, la erección de barreras no arancelarias relativas a certificación fito-sanitaria, los incentivos fiscales especiales sobre todo para la inversión extranjera, el incumplimiento de estándares aceptables en materia laboral o ambiental, los regímenes de subsidios entre otros .

El modelo adoptado por el MERCOSUR para paliar en cierta medida los principios de funcionamiento a partir de esas diferencias estructurales ha sido el impulso a la armonización a través de una coordinación de políticas macroeconómicas, pero también a través de grados diferentes de cooperación en distintos sectores (educación, salud, trabajo, ambiente, seguridad, judicial). Esto lleva a visualizar la región como un mosaico de procesos de cooperación con mayores o menores niveles de profundización en la regionalización de las políticas y en la coordinación entre los equipos de trabajo de los países. Sin embargo, ello no se refleja necesariamente, en avances concernientes a la definición de un espacio regional, sobre todo atinente a un acuerdo en principios de funcionamiento, que tengan en cuenta las asimetrías estructurales y que se canalicen en instituciones, normas y procedimientos.

La falta de avances en materia de principios de funcionamiento que se ha ido reflejando en un incremento de conflictividad socios grandes- socios pequeños, los cambios provenientes desde que se aceptara la propuesta de ampliar el bloque regional con el ingreso de Venezuela, el renovado protagonismo de los presidentes en las definiciones del MERCOSUR y de los procesos de integración regional han derivado en un

estancamiento de la cuestión institucional. La estructura institucional funcionó acorde a un arquetipo definido de *mínima institucionalidad* de decisiones centralizadas en los Estados, mientras se concretaron las expectativas de incremento del intercambio comercial y el crecimiento económico avalaba las gestiones de los equipos de gobierno en los cuatro Estados Parte. Esa estructura logró crear un tejido burocrático articulado con las instancias políticas y sociales que en definitiva, posibilitó ir armando una agenda de temas regional y un tejido socio-político, que pronto encontró un freno en los mismos principios de base.

Los límites derivados de la ausencia de principios de funcionamiento del bloque propulsaron un cuestionamiento del proceso regional y de sus objetivos en los últimos años de la primera década del siglo XXI. Las respuestas otorgadas tuvieron en cuenta la cuestión institucional, que quedó en suspenso mientras se dirimían otros aspectos vinculados con los principios de funcionamiento y se agregaban temas referidos a la ampliación del bloque, a su posible flexibilización y a definiciones sobre la identidad (Peña, 2007).

La respuesta a estos diversos temas debería ser estratégica desde la perspectiva regional. Eso quiere decir que los propios Presidentes encaminen una acción dirigida a generar un debate sobre los objetivos estratégicos de la región, los cuales tienen categoría de bienes públicos regionales. El paso posterior es que esas definiciones provean los insumos necesarios para propulsar cambios en la estructura institucional, en los instrumentos definidos para los objetivos estratégicos y en la dinámica de articulación nacional-regional y regional-nacional. Esta es la opción posible (y real) entre la etapa anterior que propulsaba una institucionalidad que posibilitara acompasar la región con los bienes públicos globales y las dinámicas remitidas a la soberanía estatal con primacía del presidencialismo que deja poco espacio en términos estratégicos para un pensamiento regional, aun cuando la agenda regional esté más imbuida de los temas sociales de las agendas nacionales.

La reciente Cumbre de Mendoza que suspendió a Paraguay y la decisión de aceptar el ingreso de Venezuela que se terminó de oficializar en la Cumbre Extraordinaria que se llevó a cabo en Brasilia son ejemplos de los límites de la *cuestión institucional* en el

debate político regional, en la medida que existe un vacío entre la definición política de las decisiones que se tomaron, el orden jurídico y el funcionamiento del bloque.

#### **4.- La Cumbre de Mendoza: definiciones estratégicas a la espera de anclas instrumentales**

El funcionamiento del MERCOSUR durante los últimos años ha mostrado una convergencia entre los Presidentes en términos de la orientación del proceso, sin que esa convergencia se plasme en debates estratégicos llevados a escala regional, ni en cambios en la estructura institucional ni en modificaciones en las atribuciones funcionales de las instituciones. Por otra parte, la convergencia que se da en las Cumbres Presidenciales han agravado el déficit político y social, en la medida que los ciudadanos no tienen elementos como para estar informados del significado de los hechos y de las opciones que se presentan.

Los sucesos acaecidos en Paraguay desnudaron las falencias institucionales del bloque regional y aceleraron la necesidad de definir los principios sobre los cuales se asienta el MERCOSUR para afrontar el siglo XXI. La invocación del Protocolo de Ushuaia sobre “Compromiso Democrático en el MERCOSUR” por parte de los gobiernos de los países de la región y la consiguiente suspensión de Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia cuestiona este principio. Además de eso, el texto señala que la suspensión cesará cuando se produzca el pleno restablecimiento del orden democrático. De ahí que tanto la suspensión como el restablecimiento de Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y las deliberaciones pasen a depender en última instancia de los Presidentes y Cancilleres. Esto es novedoso en la medida que se evalúa en sus contenidos un proceso interno que respetó las formalidades, de ahí que este principio y su consiguiente sustento institucional deban transparentarse para asentar el funcionamiento en términos del regionalismo (Bizzozero 2012).

La cuestión del ingreso de Venezuela atañe a los alcances del regionalismo. El tema tiene una faceta importante relativa a la legalidad en la que se han realizado varios análisis (Lafer, 2012). La cuestión resulta delicada por el momento en que se planteó,

aun cuando el demorado proceso de incorporación definitiva ya fuera objeto de debate sin definiciones (Llairó – Briceño Ruiz – Bizzozero 2006).

El ingreso de Venezuela plantea dos temas relevantes: el referido a las condiciones de funcionamiento del bloque regional que concierne también los contenidos y competencias de las instituciones y los alcances, objetivos e instrumentos del MERCOSUR en clave regional. El primer aspecto es relevante y también al igual que el referido a la suspensión de Paraguay debería ser objeto de definiciones claras que transparentan el camino. Ello podría definirse a través de una reforma del Tratado o bien a través de una Conferencia diplomática (artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto).

En definitiva de acuerdo a las definiciones de los Estados Parte se podrá ir hacia una reformulación del proceso regional o bien a una revisión de la estructura institucional y de las atribuciones de los órganos. En cualquiera de los dos casos importaría que las definiciones estratégicas de los Presidentes de los Estados Parte se acompañaran de algunas directrices para que se generaran documentos regionales sobre la base del conocimiento acumulado en algunos tópicos (bienes públicos regionales), que proveyeran insumos adecuados para llegar a la reformulación del proceso regional o bien a la revisión del mismo, lo cual incluye la estructura institucional.

## **5.- Conclusiones**

La cuestión institucional en sus diferentes aristas – el de la estructura, eficacia e identidad- es un tema relevante del proceso de integración regional. El formato y los alcances que tengan las instituciones en cuanto a la atribución funcional de competencias se encuentran en directa relación con las definiciones y orientación que le otorguen los Estados. Esas definiciones a su vez muestran el modelo sobre el cual los Estados construyen el regionalismo.

La década de los noventa estuvo marcada teóricamente y en lo programático por el Consenso de Washington. Como el espacio regional y el desarrollo se pensó en términos de una convergencia con las pautas definidas por los países desarrollados, las instituciones debían viabilizar el tránsito de lo nacional a la región y de ahí al mundo. La estructura institucional definida fue funcional en los noventa al potencial de

desarrollo del proceso regional. Esta respuesta positiva se debió a que ordenó la agenda regional y concomitantemente las instancias y ámbitos correspondientes, a que con ello posibilitó generar un efecto en cascada (spill-over) institucional-normativo y finalmente a que posibilitó generar espacios de cooperación regional en algunos sectores.

El déficit de la estructura institucional comenzó a visualizarse con nitidez hacia fines de los noventa. De ahí que desde inicios del siglo XXI se planteara con énfasis la cuestión institucional como uno de los temas relevantes de los déficit del proceso regional. La etapa de relanzamiento primero y luego el Programa de Trabajo 2004-2006 tuvieron entre los puntos a encarar la cuestión institucional. Sin embargo, los ajustes y novedades que se produjeron durante la primera década del siglo XXI en la cuestión institucional del proceso no provocaron un cambio sustantivo.

La modalidad de incorporación (definitiva) de Venezuela planteó un tema sensible y su resolución abre las puertas a futuras ampliaciones. Lo que sí resulta relevante es la definición de si la ampliación se realiza desde el núcleo central del proceso regional del MERCOSUR, ya que existe un patrimonio común y objetivos definidos en el Tratado de Asunción, entre los cuales la definición de una política comercial común y el Mercado Común. Esto plantea diversas posibilidades en las relaciones con los demás países de América del Sur, los cuales a su vez son partícipes de UNASUR. Lo que importa en términos estratégicos por el camino recorrido es otorgar una continuidad a los avances incrementales hacia los objetivos definidos en el Tratado de Asunción. Esta continuidad sería una señal positiva para las sociedades nacionales aun cuando las ampliaciones puedan terminar configurando un núcleo de países que avancen diferenciadamente en escala temporal, en los sectores considerados y en la profundidad de los alcances.

La continuidad de un funcionamiento basado en la convergencia política de los Presidentes sin que esas definiciones sean acompañadas de orientación e instrumentos para viabilizar las mismas deja un vacío en la articulación con las instituciones y además en la transparencia para la sociedad sobre la orientación general del proceso. Estas falencias volvieron a surgir con la decisión de incorporar a la República Bolivariana de Venezuela a partir de la suspensión de Paraguay del bloque regional. Sin embargo, la inclusión de Venezuela puede también ser una oportunidad histórica en el

proceso para debatir los objetivos del proceso, los instrumentos para alcanzar los mismos y la construcción del espacio regional. Como el núcleo fundamental de esa construcción atañe la vinculación nacional-regional y regional-nacional, las tres aristas de la cuestión institucional deberían ingresar en ese debate regional sobre los objetivos de proceso, los instrumentos para alcanzar los mismos y el papel de las instituciones en toda esta construcción.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Barrea, Jean. 1994. *Théories des Relations Internationales. La grammaire des événements* Louvain-La Neuve, Artel, pp. 289-309.

Bizzozero, Lincoln. 2012. “El MERCOSUR tras la Cumbre de Mendoza: debates abiertos para el regionalismo del siglo XXI”. En *Vadenuuevo* nº 47, Uruguay. (En línea) <http://www.vadenuuevo.com.uy/index.php/the-news/2737-47vadenuuevo05> (Consulta: 11-8-2012).

Bizzozero, Lincoln. 2011. “Los veinte años del MERCOSUR en mirada sistémico-estructural. Tendencias y debates que surgen de la región”. En *Vadenuuevo* nº 36. Uruguay (En línea) [www.vadenuuevo.com.uy](http://www.vadenuuevo.com.uy) (Consulta: 7-8-2012).

Bizzozero, L. 2004. “Nueva etapa del MERCOSUR frente a los 10 años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional”. En *Nueva Sociedad* nº 194. Pp. 14-27

Bizzozero, L. 2003. “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? En *Nueva Sociedad* nº 186. Pp. 128 – 143

Cimadamore, Alberto. 2004. “Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del MERCOSUR”. En de Sierra, G. –Bernaes Alvarado, M. *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI* Montevideo: UNESCO – CLACSO. Pp. 41-50.

Häberle, Peter 2008 « El Tratado de reforma de Lisboa de 2007 » en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* año 5 nº 9. Pp. 11-22. (En línea) <http://www.ugr.es/~redce/REDCE9/ReDCEsumario9.htm> (Consulta 11-8-12)

Lafer, Celso 2012 “A ilegalidade da incorporação da Venezuela” *Folha de Sao Paulo* 4 de Julio (Em línea) <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/52520-a-ilegalidade-da-incorporacao-da-venezuela.shtml> (Consulta 11-8-12)

Levrat, Nicolas 2004 “Le pari fédéraliste du projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe. Etude du système de partage des compétences”, in Paul MAGNETTE (ed.), *La Grande Europe*, Bruselas, Editions de l’Université de Bruxelles. Pp. 21-40

Llauró, Monserrat – Briceño Ruiz, Jorge – Bizzozero, L. (2006) *Venezuela en el MERCOSUR. Tres miradas, tres interpretaciones* Buenos Aires: UBA – FCE – CEINLADI.

Magnette, Paul 2004 *La grande Europe* Bruselas, Bruselas, Université de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes.

Mellado, Noemí (Ed.) *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* Córdoba: Lerner editora.

Mellado, Noemí – Ali, María Luciana “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad” en Mellado, Noemí (Ed.) *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* Córdoba, Lerner editora. Pp. 163 - 207

Peña, Félix 2007 “El MERCOSUR tras la Cumbre de Río de Janeiro” *Newsletter MERCOSUR ABC* 2 de febrero. (En línea) <http://www.mercosurabc.com.ar/> (Consulta 11- 8-12).

Pescatore, Pierre 1973 “Distribución de competencias y de poderes entre los Estados miembros y las Comunidades europeas. Estudio de las relaciones entre las Comunidades y los Estados miembros” en INTAL *La dimensión jurídica de la integración* Buenos Aires, BID-INTAL. Pp. 108-153. (En línea) [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho\\_Integracion/documentos/001-Estudios\\_06.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/001-Estudios_06.pdf) (Consulta 11-8-12).

Sotillo Lorenzo, José. 2010. *La Unión Europea con el Tratado de Lisboa. Cambios en tiempos de crisis* Madrid, Fundación Carolina. 9 pp.

Telò, Mario 2004 “European Union, Global Governance and World Order alter September 11 2001” en P. Magnette *La grande Europe* Bruselas, Université de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes. Pp. 283-302



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY