

Facultad de Ciencias Sociales  
X jornadas de investigación

# Derechos humanos, seguridad y violencia

13 y 14 setiembre de 2011



Que veinte años no es nada... Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a dos décadas de su fundación

Juan Andrés Daguerre  
Karen van Rompaey



# Que veinte años no es nada...

Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a dos décadas de su fundación<sup>1</sup>

Juan Andrés Daguerre  
Karen van Rompaey

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

jdaguerre@clae.org.uy  
kavanrom@gmail.com

## Resumen

El presente documento tiene como objetivo aportar elementos para el análisis y el balance político de la marcha del proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a veinte años de su inauguración. Se realiza una revisión de los objetivos planteados por los países miembros, desde una perspectiva dinámica, es decir, los objetivos fundacionales del Tratado de Asunción y aquellos que se fueron adicionando a la luz de las nuevas coyunturas políticas de la subregión. El cumplimiento (o no) de estos objetivos fue examinado en las principales dimensiones del proceso de integración regional: la dimensión jurídico-institucional, la dimensión económico-comercial (que abarca la agenda externa) y la dimensión social. Asimismo, se discute, a modo de evaluación, la participación social y ciudadana en el bloque.

El balance se realiza desde tres perspectivas: dinámica (se incluye como parte del análisis los cambios políticos y sociales de la región), multidimensional (los enfoques centrados en lo económico-comercial son limitados y ofrecen una lectura parcial de un proceso de integración rico y complejo), y diacrónico (se evalúa el proceso a través de sus objetivos fundacionales y su desarrollo institucional en el tiempo y en clave dinámica).

<b>Eje temático</b>	MERCOSUR e integración regional
<b>Palabras clave (hasta 3)</b>	MERCOSUR   Balance político

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011).

## Tabla de contenidos

<b>I</b>	Resumen ejecutivo	2
<b>II</b>	Introducción: antecedentes y marco institucional	6
<b>III</b>	Elementos para un balance político del MERCOSUR a 20 años de su fundación	8
	III.1 La dimensión jurídico-institucional	
	<i>Evolución de los mecanismos e instrumentos institucionales</i>	11
	<i>Avances de la Cumbre de San Juan</i>	17
	<i>Propuesta de reforma institucional</i>	18
	III.2 La dimensión político-ideológica	20
	III.3 La dimensión económico-comercial	
	<i>Evolución de las políticas macroeconómicas</i>	24
	<i>Evolución del comercio intrazona y extrazona (1991-2009)</i>	25
	<i>Incentivos y trabas en la configuración de la agenda externa</i>	28
	III.4 La tensión entre crecimiento y desarrollo sustentable	34
	III.5 La dimensión social y la coordinación de políticas sociales regionales	37
	III.6 Evaluando la participación social en el MERCOSUR	
	<i>Agendas y actores</i>	40
	<i>Evaluación de la institucionalidad participativa</i>	42
<b>IV</b>	Conclusiones	47
<b>V</b>	Bibliografía	49

# I

## RESUMEN EJECUTIVO

---

El presente documento de trabajo tiene como objetivo de aportar elementos para el análisis y el balance político de la marcha del proceso de integración del MERCOSUR a veinte años de su inauguración.

Para ello, se revisaron los objetivos planteados por los países miembros, desde una perspectiva dinámica, es decir, los objetivos fundacionales del Tratado de Asunción y aquellos que se fueron adicionando a la luz de las nuevas coyunturas políticas de la subregión. El cumplimiento (o no) de estos objetivos fue examinado en las principales dimensiones del proceso de integración regional: la dimensión jurídico-institucional, la dimensión económico-comercial (que abarca la agenda externa) y la dimensión social. Asimismo, se discutió, a modo de evaluación, la participación social y ciudadana en el bloque.

En la dimensión jurídico-institucional se observó que, a lo largo de la primera década de integración en el MERCOSUR, se consolidó una estructura institucional de carácter no permanente e intergubernamental, que reflejaba —fundamentalmente— los intereses de Brasil, pero que estaba en línea con el paradigma antiestatista de la era neoliberal. A partir de 2003 se dieron una serie de desarrollos en los mecanismos e instrumentos institucionales que dan cuenta de un nuevo cariz que adquirió el proceso de integración a partir de la elección de gobiernos progresistas en los cuatro países del bloque. En este período, se crearon algunas instituciones con el potencial de germinar una visión regional, como ser: la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, la instalación del Tribunal Permanente de Revisión, la creación del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la configuración del Parlamento del MERCOSUR y del Instituto Social del MERCOSUR. Sin embargo, este potencial no se ha desplegado hasta ahora, mientras que la agenda de la reforma institucional integral del MERCOSUR, prevista desde 2005, se ha ido disolviendo en el discurso y en la práctica del bloque.

En cuanto a lo que hace a la cuestión jurídica en el MERCOSUR, es preciso indicar que se registraron en el último lustro intentos por solucionar la hipertrofia de normas emanadas de los órganos decisorios y que no son aplicables en los países por no haber entrado en vigor, ya que requieren la internalización de la norma por todos los socios plenos del bloque. Es así que se acordó una interpretación del Protocolo de Ouro Preto (POP) que establece que la regla es que toda norma que emana de los órganos, y cuya sustancia entienda sobre temas de organización y funcionamiento del MERCOSUR, no requiere incorporación por los sistemas nacionales y se señalará a texto expreso en las normas MERCOSUR cuando éstas así lo requieran. No obstante estos esfuerzos, prevalece la opacidad y la falta de interpretación uniforme del derecho derivado en todo el bloque, lo que ha erosionado la credibilidad interna y externa del MERCOSUR durante el período.

Analizada la dimensión político-ideológica del proceso es posible indicar que el MERCOSUR se ha constituido como una zona de paz, que ha propulsado el mantenimiento y profundización del Estado de Derecho a través de la sanción y aplicación de la Cláusula Democrática entre los países del bloque y sus asociados. Por otra parte, se visualiza que aún no existen alianzas políticas transnacionales, sin embargo ha de esperarse que con el Parlamento del MERCOSUR ello camine en esa dirección. En cuanto a la cuestión de la afinidad ideológica observada desde 2003 en la región, se pudo inferir que permitió profundizar el proceso a través de la introducción de un discurso y algunos mecanismos de justicia y participación

social, todavía muy tímidos. No obstante dicha convergencia no fue condición suficiente para resolver los focos de conflicto estructurales del bloque, y, por el contrario, se profundizaron las diferencias de las visiones del modelo de integración regional. Esto parece haberse suavizado a partir de las últimas elecciones en Uruguay y en Brasil, sin embargo está pendiente avanzar sobre una institucionalidad acorde a un modelo de integración progresista.

La dimensión económico-comercial del MERCOSUR se analiza en este trabajo distinguiendo tres etapas según el comportamiento macroeconómico y comercial de los integrantes del bloque, y del bloque como tal. Durante el primer período que abarca de 1991 a 1998 se observó un crecimiento del comercio intra y extra zona, que se encuadra en un proceso de liberalización unilateral y la eliminación lineal y automática de los aranceles dentro de la subregión. Asimismo, las políticas fiscales que siguieron los países en esa etapa fueron similares, así como también se registraron altos grados de vulnerabilidad externa y de endeudamiento en todos los socios. El segundo período abarca de 1999 a 2003/2004, y está caracterizado por la crisis en el bloque, la contracción de los niveles de comercio y del PBI, y una recuperación disímil entre los miembros del MERCOSUR, pauta por conflictos comerciales, incumplimientos, medidas unilaterales y soluciones *ad hoc*. A partir del 2005, se registra una recuperación de las economías del MERCOSUR bajo una coyuntura internacional favorable resultante del aumento de los precios internacionales de los *commodities*, y una ampliación en los destinos de exportación extrazona (producto de los tiempos de crisis en la región y el crecimiento de Asia como mercado consumidor de los productos del MERCOSUR). Cabe aclarar que las importaciones sufrieron un comportamiento similar. En cuanto a la inversión extranjera directa, el MERCOSUR fue uno de los principales destinos receptores durante el período, en particular Brasil y Argentina. En los últimos años se viene dando un fenómeno de internacionalización de los grupos económicos brasileños —en particular— y argentinos que invierten en la región.

En cuanto a los objetivos fundacionales, es posible afirmar que en materia económico-comercial se ha avanzado muy lentamente durante el transcurso de los veinte años. A pesar de algunos intentos de armonización estadística y de creación de confianza a nivel macroeconómico, así como de reducir los costos del tipo de cambio a través de la transacción en monedas locales, no ha habido coordinación *de iure* de las políticas macroeconómicas (cuestiones cambiarias, monetarias, inflación, déficit fiscal, entre otras). Asimismo, otro gran deber del MERCOSUR es la ratificación de un Código Aduanero único, la resolución de los mecanismos de distribución de la renta aduanera, y la adopción de un sistema único de importación. Todo ello ha dificultado la conformación de un territorio aduanero único, lo que, a su vez, ha producido desavenencias entre los socios, dado que el Arancel Externo Común (AEC) refleja la estructura de protección del socio «mayor», Brasil. No obstante ello, se pueden registrar en el período algunos avances en el terreno de la integración productiva de las cadenas de valor en el MERCOSUR, un ámbito que se percibe de interés y con el potencial de profundizar la integración regional.

Ello también ha dificultado la negociación y concreción de acuerdos comerciales con terceros, como con Estados Unidos y especialmente con la Unión Europea, que ha exigido la conformación del territorio único para la asociación birregional. Sobre este punto, se han registrado avances en la Cumbre de San Juan en agosto 2010, de cara al relanzamiento de las negociaciones entre los dos bloques. Si bien existe una norma que establece la negociación en bloque con terceros países, la Decisión 32/00 del Consejo Mercado Común (que forma parte del programa de «relanzamiento» del MERCOSUR del año 2000), se han suscitado divergencias entre los socios en materia de política comercial externa, especialmente con los socios

«menores» —Paraguay y Uruguay—, que ansían una inserción internacional más veloz por la vía de la firma de acuerdos comerciales con terceros países. En particular, Uruguay exploró la posibilidad de negociar un *waiver* (excepción) a esta norma para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que le fue negado por Argentina y Brasil por atentar contra los objetivos fundacionales de creación de un mercado común. Las divergencias en materia de política comercial exterior radican en las asimetrías de tamaño y de modelos de desarrollo entre los países del bloque. En los últimos años se ha producido un doble fenómeno: por un lado, Brasil se ha despegado cada vez más de sus socios en materia de calidad y cantidad de exportaciones a la región, y, por otro, se ha materializado un acercamiento bilateral entre los socios mayores, que es percibido por los «chicos» como una amenaza.<sup>2</sup>

El destino del alcance y profundización del MERCOSUR está estrechamente ligado al compromiso político y a los intereses nacionales de Brasil. Actualmente, parecería ser que, pese a su discurso «integracionista», el MERCOSUR le quedó chico a Brasil, que cada vez más apunta a la integración sudamericana ampliada y perfecciona su rol de *global player* en los mercados y foros de negociación globales.

En cuanto a los objetivos fundacionales de utilización eficiente de los recursos naturales, el desarrollo de infraestructura y la preservación del medio ambiente en la subregión, es posible afirmar que existe una tensión entre crecimiento y desarrollo sustentable. Ha habido y existen en *pipeline* (estudio) proyectos de infraestructura a nivel subregional —por la vía del fondo de convergencia estructural del MERCOSUR (FOCEM) y en el marco de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA). En cuanto al uso eficiente de recursos naturales, ha habido tensiones en el bloque, en el marco de la renegociación de los términos del uso de energía hidráulica entre Paraguay y Brasil y, fundamentalmente, en la instalación de plantas de celulosa en el Río Uruguay. Asimismo se registran avances incipientes en el desarrollo de una industria de biocombustibles a nivel del MERCOSUR (muy desarrollada en Brasil). No obstante ello, la cuestión de la preservación del medioambiente continúa subordinada a los intereses y ritmos del crecimiento económico.

En cuanto a la dimensión «social» del proceso de integración regional, se observan avances, fundamentalmente a partir del viraje político ideológico hacia la centroizquierda de la primera década del siglo XXI. Estos avances son producto de una nueva visión de la integración, que trasciende lo estrictamente comercial y aspira a reivindicar la política en el proyecto regional,

---

<sup>2</sup> Este acercamiento no es una novedad, ya que desde mediados de los ochenta se observan procesos de acercamiento entre los dos grandes del Cono Sur. Por ejemplo, el 30 de noviembre de 1985 se firmó la Declaración de Foz de Iguazú y, el 29 de julio de 1986, se firmó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil). Éste fue uno de los acuerdos más importantes pues se daba en el marco de recuperación democrática de ambos países y tenía como objetivo proporcionar un espacio económico común, con la apertura selectiva de los respectivos mercados y el estímulo a sectores específicos de la economía de ambos países.

Asimismo, en 1988, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo para la liberación comercial en un espacio común, en el plazo de diez años («Artículo 1. El objetivo final del presente Tratado es la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común, de acuerdo con los procedimientos y los plazos establecidos en el presente Tratado»). En diciembre de 1990 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica n.º 14, en el ámbito de la ALADI, que fue en definitiva el principal incentivo para la creación del MERCOSUR.

con la mirada puesta en alcanzar un modelo de gobernanza regional más justo, equitativo y participativo.<sup>3</sup>

De este aspecto, resaltan algunos ejemplos de instancias intergubernamentales sectoriales que diseñan y ejecutan políticas públicas regionales en el bloque, a través de organismos de la institucionalidad del bloque, como ser las Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y Subgrupos de Trabajo. Las áreas donde se observan mayores avances en los últimos años son en materia sociolaboral, educación y políticas sanitarias, cooperativas y economía social, agricultura familiar y políticas de género, entre otras. En cuanto a la participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en el MERCOSUR, se advierte que existe un déficit importante. Existe una multiplicidad y diversidad de actores pero esto no se refleja en una institucionalidad inclusiva y transparente que garantice la participación efectiva y sustentable de estos actores sociales en el proceso. La falta de transparencia que opera al interior de MERCOSUR obstaculiza la participación real de plataformas y movimientos sociales (con intereses particulares en la agenda de la integración), lo cual resta legitimidad social y ciudadana al proceso.<sup>4</sup>

A modo de síntesis —y abierto a la discusión con los actores de la sociedad civil— es posible concluir, en una mirada en perspectiva, que el MERCOSUR es un proceso que se caracteriza por su «estancamiento dinámico». Ello quiere decir, que distintos sectores de la integración avanzan a ritmos y velocidades diferentes, producto de coyunturas políticas, económicas, sociales e internacionales, así como de los *spillovers*<sup>5</sup> del proceso y fundamentalmente por la dinámica que le imprime el liderazgo brasileño en la región y en el mundo.

---

<sup>3</sup> La gobernanza «es un marco teórico y analítico que apunta a la comprensión del cambio de los principios organizativos de los procesos de manejo (las reglas del juego) de una sociedad (local, nacional, internacional, global). Se refiere a la manera en la cual se toman y se implementan las decisiones, lo cual incluye los arreglos y actores formales e informales» ver [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11035779151presentation\\_Hufty-CRDI.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11035779151presentation_Hufty-CRDI.pdf). Asimismo, la Real Academia Española define el término *gobernanza* como: «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía» (disponible en <http://www.rae.es/rae.html>). De acuerdo a La gobernanza europea. Un libro blanco, documento de la Comisión Europea elaborado en 2001, cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Según el documento: «[...] cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local» véase (Comisión de las Comunidades Europeas: *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, julio de 2001, pp. 10-12).

<sup>4</sup> La Cumbre de Jefes de Estado desarrollada en la ciudad de Foz de Iguazú (diciembre de 2010) trajo novedades con respecto a la temática social. Por ejemplo, la aprobación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (Decisión CMC n.º 64/10), el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (Decisión CMC n.º 67/10) y la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (Decisión CMC n.º 65/10).

<sup>5</sup> El concepto de *spillover* proviene de la teoría neofuncionalista de la integración regional desarrollada fundamentalmente por Ernst Haas y explica que debido a la interconexión entre las áreas de políticas, la integración técnico-funcional en un área va a conllevar a la necesidad de coordinar y armonizar en otras áreas técnicas (*technical spillover*) y políticas (*political spillover*). Véase: Ernst Haas: «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, vol. 30, n.º 2, Cambridge University Press, primavera de 1976, pp. 173-212; y Antje Wiener y Thomas Diez: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

## II

### INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y MARCO INSTITUCIONAL

---

En los últimos años, el contexto regional ha sufrido diversos cambios en diferentes órdenes, lo que trae aparejado la necesidad de interpretación e intervención del proceso como un todo. En términos generales, el proceso del MERCOSUR sigue caracterizado por su estancamiento en algunos de sus componentes principales pero en el último lustro —y en particular durante el 2010— se observan avances relevantes que inyectan dinamismo y mantienen encendida la llama de la integración. No obstante, se vislumbran algunos desafíos que podrían llegar a afectar no sólo la profundización, sino también la viabilidad del MERCOSUR. Para arribar a esta conclusión es preciso tener una mirada en perspectiva de las dos décadas de existencia del proyecto regional.

La creación del MERCOSUR en 1991 se inscribió en un proceso más amplio caracterizado por el resurgimiento de los acuerdos regionales preferenciales. Durante la década del noventa del siglo XX, el regionalismo abierto<sup>6</sup> floreció en América Latina a través de la (re)configuración de acuerdos de integración regional tales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de cara a los desafíos planteados por el fin del orden mundial bipolar y la aceleración de la globalización. El auge del regionalismo abierto en los noventa se tradujo en un aumento del comercio al interior de los bloques latinoamericanos y en la articulación de un entramado de negociaciones comerciales en los planos hemisférico, multilateral e interregional.

Por un lado, el comercio intrarregional se expandió, «[...] como resultado de las políticas de apertura unilateral y preferencial y del crecimiento de las economías de la región, el comercio internacional se recuperó del agudo deterioro experimentado en los años ochenta, expandiéndose a ritmos muy rápidos entre 1990 y 1997»,<sup>7</sup> siendo más acelerada la expansión para el MERCOSUR y la CAN, cuyo comercio intrazona se multiplicó por 5 y 4,2 veces respectivamente en el período. Paralelamente, en los noventa se lanzaron las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a nivel hemisférico y se iniciaron los diálogos interregionales entre la Unión Europea y los distintos bloques regionales latinoamericanos, al tiempo que México se integraba al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>8</sup> y Chile iniciaba negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Sin embargo, las crisis financieras de fines de los noventa y primeros años del siglo XXI, dejaron en evidencia que el regionalismo no había logrado reducir los niveles de

---

<sup>6</sup> «[...] El nuevo regionalismo nace en un marco determinado por una vocación aperturista de los países y por la insatisfacción de las negociaciones multilaterales de liberalización en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde su origen, en el Tratado de Asunción, los países socios, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conciben la integración como la respuesta para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes espacios económicos (Unión Europea, NAFTA, APEC). Esa es la visión sobre el regionalismo que además facilitaría su inserción en la economía mundial» (Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: «El desafío de la asociación: la Unión Europea y el MERCOSUR» en Christina Freres y José Antonio Sanahuja (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación estratégica*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 213.

<sup>7</sup> José Antonio Ocampo: «Pasado, presente y futuro de la integración regional», en *Integración y Comercio*, n.º 13, Año 5, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, p. 152. Disponible en: [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_intal\\_iyc\\_13\\_2001\\_ocampo.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_intal_iyc_13_2001_ocampo.pdf).

<sup>8</sup> Conocido también como NAFTA, siglas en inglés de North American Free Trade Agreement.



vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. Por el contrario, los países enfrentaron dificultades a la hora de encontrar una salida colectiva y negociada a las crisis. En esa etapa, se produjeron fricciones entre los países miembros por la falta de coordinación de políticas macroeconómicas y se incrementaron los incumplimientos de los compromisos asumidos en el bloque. Asimismo, los niveles de comercio entre los países del bloque decrecieron.

A partir de la primera década del siglo XXI, se han venido registrando algunos cambios en el discurso, en el plano material e institucional en los distintos bloques latinoamericanos, así como en la percepción de la integración, tanto por parte de las élites y de las ciudadanías latinoamericanas, como desde el exterior. Desde mediados de la presente década, las economías latinoamericanas se vieron favorecidas por una coyuntura internacional que involucró altos precios para las *commodities* exportadas desde la región y mejores condiciones de financiamiento. En este período, se recuperaron los niveles de comercio intrazona de antes de la crisis. Asimismo, se ha ampliado el número de los acuerdos entre los bloques latinoamericanos, entre los bloques con terceros países, y entre países miembros del bloque con terceros países, dando lugar a un frondoso *spaghetti bowl* de acuerdos comerciales en América Latina con efectos potencialmente perjudiciales para el desarrollo del comercio y la integración por la superposición de reglas heterogéneas que ese entramado de acuerdos involucra.<sup>9</sup> El MERCOSUR no ha sido ni es ajeno a estos procesos.

Es así que el presente Documento de Trabajo se aboca a la recopilación, sistematización y análisis preliminar de algunos de los principales elementos para la realización de un balance político del proceso de integración del MERCOSUR a veinte años de su fundación. Para ello, este documento analiza estos elementos en su dimensión jurídico-institucional, político-ideológica, económico-comercial (que incluye la agenda externa del bloque), las tensiones entre crecimiento y desarrollo sustentable y en la dimensión social. Asimismo, se examinan algunas cuestiones institucionales y de dinámicas, con el objetivo de evaluar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración mercosuriano.

---

<sup>9</sup> Marcel Vaillant: *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*, Serie de Publicaciones en Comercio Internacional, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

### III

#### ELEMENTOS PARA UN BALANCE POLÍTICO DEL MERCOSUR A SUS 20 AÑOS

---

Para hacer un balance político a veinte años de la firma del Tratado de Asunción que inaugura el proceso de integración en el Cono Sur, es preciso volver a sus objetivos fundacionales. Ello permitirá evaluar el grado de avance, las trabas, desviaciones o externalidades registradas en función de dichos objetivos iniciales y los desarrollos posteriores.

No obstante ello, es preciso indicar que el MERCOSUR es un proceso relativamente joven, si se compara con el modelo de integración europeo, y que este dato debería tenerse en cuenta a la hora de hacer un balance político. Con ello en mente, este documento pretende aportar elementos para la discusión y resaltar, en grandes trazos, los principales resultados del proceso, los puntos de inflexión, las cuestiones pendientes de resolución y los desafíos más acuciantes de un MERCOSUR que sigue latiendo, aún a los ojos de los más escépticos.

De los considerandos del Tratado de Asunción, es posible inferir que el objetivo de la integración regional perseguido por los miembros del MERCOSUR es el de «acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social [...] mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio».<sup>10</sup> El instrumento para alcanzar estos objetivos, es la conformación de un Mercado Común<sup>11</sup> entre los Estados Partes a través de una institucionalidad adecuada para la consecución de dichos fines.

A este objetivo deberíamos sumarle los que la literatura especializada reconoce como objetivos económicos y políticos perseguidos por la integración regional: (i) mejora de la competitividad y el crecimiento a través de economías de escala; (ii) mayor atracción de inversión extranjera directa; (iii) mayor seguridad intra y extra regional; (iv) mayor poder de negociación en los foros internacionales; (v) mejor inserción internacional de los países miembros del bloque; y (vi) consolidación de reformas a nivel doméstico/nacional.

---

<sup>10</sup> Tratado de Asunción. Disponible en:

[http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf).

<sup>11</sup> Según Bela Balassa, la integración económica es un proceso consistente en cinco etapas: la Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, el Mercado Común, la Unión Económica y la Comunidad Económica (Bela Balassa: *Teoría de la integración económica*, México, D.F., Biblioteca Uthea de Economía, 1964). De acuerdo al glosario de la Organización Mundial del Comercio, la **Zona de Libre Comercio** se define como un área conformada por grupo de países entre los cuales existe una franquicia arancelaria, pero cuyos miembros establecen sus propios aranceles externos para las importaciones de los países no miembros. La **Unión Aduanera** es una Zona de Libre Comercio que adiciona un Arancel Externo Común entre los países miembros para las importaciones de terceros países. De acuerdo al glosario de la OCDE, un **Mercado Común** es una Unión Aduanera con provisiones para liberalizar el movimiento de los factores de producción regionales (capital, bienes y personas), mientras que una **Unión Económica** es un Mercado Común con provisiones para la armonización de políticas económicas, particularmente macroeconómicas y de regulación. Una Unión Económica es un Mercado Común con un significativo grado de coordinación de las políticas económicas de los países miembros y de las legislaciones domésticas relevantes y una **Comunidad Económica** (o Integración Económica Total) sería una Unión Económica con todas las políticas económicas conducidas a nivel supranacional, posiblemente de acuerdo al principio de subsidiaridad (Pierre Louis Haegen y José Viñals: *Regional Integration in Europe and Latin America: monetary and fiscal aspects*, Surrey, Ashgate Publishing Ltd., Surrey, 2003, p. 174).

Expuesto lo anterior, cabe destacar que los objetivos de todo proceso de integración regional, deben considerarse en una perspectiva dinámica y diacrónica. Por ejemplo, los objetivos fundacionales se inscriben en el marco de una coyuntura internacional marcada por la caída del Muro de Berlín y la implantación del modelo neoliberal que impulsó la apertura comercial como uno de los pilares del Consenso de Washington y la perspectiva de un nuevo orden mundial dividido en grandes bloques comerciales. Es importante dar cuenta de ello, porque el MERCOSUR va a ir cambiando su perfil y su énfasis al comienzo del siglo XXI, tras el fracaso del modelo neoliberal en la región. Ello se plasmó en el Consenso de Buenos Aires de 2003, firmado por los presidentes progresistas de Argentina y Brasil, Néstor Kirchner y Luis Inácio «Lula» da Silva, respectivamente. El Consenso de Buenos Aires<sup>12</sup> apuntaba a ser un contrapunto del de Washington y a imprimirle al proceso mercosuriano una dimensión de justicia y participación social hasta entonces solapada por el factor comercial.

Creemos que estos objetivos, siguen vigentes, a pesar de los estancamientos, los cuestionamientos y las dificultades, las tensiones entre los objetivos, sin embargo los énfasis y los ritmos han ido variando a la luz de los cambios acaecidos en el contexto internacional, las coyunturas políticas regionales y, en particular, en el rol de Brasil que, cada vez más, se consolida como potencia emergente y como uno de los *global players* a nivel de los foros políticos y económicos internacionales. A continuación, se desagrega el balance político de los veinte años del MERCOSUR en sus distintas dimensiones.

Para ello, este documento aborda el balance desde tres perspectivas: dinámica (incluimos como parte del análisis los cambios políticos y sociales de la región), multidimensional (los enfoques centrados en lo económico-comercial son limitados y ofrecen una lectura parcial de un proceso de integración rico y complejo), y diacrónico (se evalúa el proceso a través de sus objetivos fundacionales y su desarrollo institucional en el tiempo y en clave dinámica, analizando sus tensiones internas).

El balance tiene como idea subyacente el concepto de «estancamiento dinámico», idea que estructura la reflexión, y que fue acuñada por los historiadores económicos para caracterizar una etapa histórica del agro uruguayo.<sup>13</sup> Esta interpretación, adaptada al análisis del proceso de integración regional, sugiere que la agenda regional del MERCOSUR avanza en forma dispar según los sectores, algunos de ellos tienen un desarrollo sostenido y otros se estancan por determinados períodos.

Al respecto, pero desde otro punto de vista, nos apartamos de aquellas interpretaciones y visiones conservadoras de que se puede dejar «hibernar al MERCOSUR en tanto que proceso de integración a la espera de tiempos mejores».<sup>14</sup> Es así que creemos que el MERCOSUR como

---

<sup>12</sup> Documento firmado por los presidentes Néstor Kirchner y Luis Inácio «Lula» da Silva el 16 de octubre de 2003 donde se comprometen a actuar en conjunto para «garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio».

<sup>13</sup> En general, los historiadores académicos sitúan a mediados del siglo XX el inicio del estancamiento de la economía en general y de la ganadería en particular. En este contexto, y para que el caso concreto del agro uruguayo, este período fue definido como el de «estancamiento dinámico»: el agro en su conjunto crecía con tasas insuficientes, pero si analizaban los diferentes sectores estos tenían comportamientos muy variables en el tiempo, con breves períodos de crecimiento, seguidos de otros de retroceso.

<sup>14</sup> Ramón Torrent: «Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real», en Julio Berlinski, Francisco Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López (coords.): *15 años del MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2006, p. 72.

apuesta regional no puede caer en una situación de *stand by* que lo condene a un inmovilismo incierto y dudoso. Este documento no deja de señalar aquellos aspectos negativos de la marcha del proceso pero plantea los logros y algunos caminos a recorrer para el fortalecimiento del MERCOSUR.

### III.1.

#### LA DIMENSIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL

---

#### Evolución de los mecanismos e instrumentos institucionales

##### *La cuestión institucional*

En el marco de la nueva ola de regionalismos surgidos a comienzos de la década de los noventa del siglo XX, el MERCOSUR fue creado como «un instrumento para facilitar, colaborar y apoyar la integración de estas economías a la nueva etapa de la globalización de la economía internacional en curso».<sup>15</sup> El acuerdo marco firmado en Asunción en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estableció un ambicioso cronograma de liberalización «autorregulada»<sup>16</sup> con el objetivo de alcanzar una zona de libre comercio en el plazo de cinco años.

En 1994, la firma del Protocolo de Ouro Preto<sup>17</sup> (en adelante POP) configuró una estructura institucional de carácter intergubernamental y estableció un mecanismo de ajuste especial — con plazos especiales por sectores/países— para la conformación de una unión aduanera en 2005.

La arquitectura institucional instaurada en Ouro Preto reflejó, por un lado, la estructura de poder y la ideología asociada al modelo económico prevalecientes en la región. Brasil, como la potencia regional, impulsó la creación de instituciones regionales débiles por su carácter no permanente e intergubernamental,<sup>18</sup> para, de esta forma, mantener la mayor autonomía posible y, al mismo tiempo, beneficiarse del incremento en eficiencia y legitimidad de la resolución colectiva de problemas regionales.<sup>19</sup> Por otra parte, el nivel de institucionalidad débil puede explicarse como el resultado de la tendencia antiestatista del modelo de desarrollo argentino prevaleciente en los noventa<sup>20</sup> y, en menor medida, en el resto de los socios, en línea con el discurso neoliberal dominante.

Asimismo, puede afirmarse que la arquitectura institucional del MERCOSUR es fruto de la experiencia de estos países en la creación de densas y, a veces, ineficientes burocracias para la

---

<sup>15</sup> Secretaría del MERCOSUR: *Primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, Secretaría del MERCOSUR, 2004, p. 11.

<sup>16</sup> Documento nacional Argentina-capítulo MERCOSUR elaborado por Mariana Vázquez para el proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)-Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2008.

<sup>17</sup> Protocolo complementario del Tratado de Asunción firmado el 16 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto (Minas Gerais, Brasil), que estableció la base institucional del MERCOSUR.

<sup>18</sup> La institucionalidad del MERCOSUR esta compuesta por órganos conformados por representantes de las respectivas Cancillerías y otros Ministerios de competencia como los de Economía y Finanzas o de Comercio (CMC, GMC, CDC), y las Reuniones Especializadas congregan a representantes de los respectivos sectores (representantes gubernamentales y otros actores). Todos los órganos, menos la Secretaría del MERCOSUR, se reúnen en forma itinerante en el lugar de la sede de la Presidencia *pro tempore* (PPT) del bloque.

<sup>19</sup> Andrew Hurrell: «The politics of regional integration in MERCOSUR», en Victor Bulmer-Thomas (ed.): *Regional integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of open regionalism*, Londres, Institute of Latin American Studies (ILAS), 2001, pp. 194-211; Andrew Hurrell: «Hegemony and Regional Governance in the Americas», Global Law Working Paper Series, Nueva York, NYU Law School, diciembre 2004.

<sup>20</sup> Nicola Phillips: *The Southern Cone model. The political economy of regional capitalist development in Latin America*, Londres, Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy, 2004.

integración latinoamericana. Como resultado, se creó un modo de gobernanza altamente *politizada* y *burocratizada*, flexible e informal en lugar de una gobernanza orientada a reglas.<sup>21</sup> La toma de decisiones a nivel de MERCOSUR estuvo (y sigue estando) concentrada en los Ejecutivos de los cuatro países a través de sus presidentes, Cancillerías y Ministerios de Economía de la región, en línea con el carácter comercialista del proceso.<sup>22</sup>

Desde el 2003, un nuevo conjunto de instituciones fue creado con el potencial de constituir una transformación hacia un fortalecimiento y profundización del proyecto de integración regional. Ejemplos de ello constituyen: la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM)<sup>23</sup> y el cargo de presidente del MERCOSUR con poderes de representación.<sup>24</sup> En el momento de su creación, la CRPM contaba con el potencial para servir como un órgano intergubernamental de carácter permanente que podría ejercer funciones de mayor relevancia.<sup>25</sup> Sin embargo, recientemente se está rediscutiendo en el seno del MERCOSUR, el rol y relevancia de este órgano. Al parecer, uno de los problemas (el de su financiamiento), habría sido solucionado y, en la Cumbre del MERCOSUR en San Juan (Argentina) se decidió la contratación de dos cargos técnicos que apoyarán el funcionamiento de la CRPM.<sup>26</sup>

Asimismo, la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) en la ciudad de Asunción<sup>27</sup> es otro ejemplo de la nueva arquitectura institucional del MERCOSUR. El sistema de solución de controversias establecido en Ouro Preto en 1994 no posee carácter definitivo. En su artículo 53, el POP establece que una revisión del sistema deberá ser conducida antes de que finalice la convergencia hacia el Arancel Externo Común (AEC). El objetivo es diseñar un sistema de solución de controversias definitivo para el Mercado Común. El sistema provisorio adoptado en el Protocolo de Olivos representa una mejora, ya que ha introducido las opiniones consultivas y el TPR. Sin embargo, una de las mayores críticas al sistema radica en la solución arbitral adoptada como propuesta en vez de la opción por un Tribunal de Justicia que crea jurisprudencia regional. Además, el sistema de solución de controversias adopta la cláusula de «opción de foro»,<sup>28</sup> que contradice el principio de solidaridad y debilita el sistema autónomo regional.<sup>29</sup>

Por otra parte, la creación del Parlamento del MERCOSUR en diciembre 2005<sup>30</sup> y su establecimiento en mayo de 2007 en Montevideo, tiene como objetivo ganar en seguridad

---

<sup>21</sup> Nicola Phillips: *o. cit.* Aclaración: los términos «politizada» y «burocratizada» no se utilizan de forma peyorativa. Hacen referencia a un estilo de gobernanza centrado en un proceso decisorio liderado por políticos profesionales y burocracias nacionales, en contraposición a una gobernanza centrada en la construcción institucional basada en reglas de juego acordadas y transparentes.

<sup>22</sup> Emanuel Porcelli: *Logros y desafíos de la dimensión parlamentaria del MERCOSUR*, mimeo, 2010.

<sup>23</sup> MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC n.º 11/03-Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

<sup>24</sup> MERCOSUR/IVCMEXT/DEC n.º 14/03-Designación del presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

<sup>25</sup> Secretaría del MERCOSUR: *o. cit.*, pp. 51-52.

<sup>26</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 25/10-Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

<sup>27</sup> Decisiones n.º 37/03 y 26/04 del Consejo del Mercado Común (Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR y Designación de los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR).

<sup>28</sup> «[...] La opción de foro permite —en los hechos— la revisión de las normas del Derecho del MERCOSUR por órganos internacionales ajenos al proceso de integración, con la posibilidad de ser afectada la aplicación de las disposiciones mercosureñas en beneficios de reglas foráneas» (Secretaría del MERCOSUR: *o. cit.*, pp. 44).

<sup>29</sup> Secretaría del MERCOSUR: *o. cit.*, p. 44.

<sup>30</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 23/05-Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

jurídica e incrementar la participación ciudadana en el proceso de construcción regional.<sup>31</sup> Para ello, se prevé que en el 2015 se realicen elecciones directas, secretas y simultáneas para los representantes parlamentarios del MERCOSUR.<sup>32</sup> Asimismo, apunta a «asociar partidos y parlamentarios a un proceso que carece de relevancia política».<sup>33</sup> Sin embargo, el Parlamento regional poseerá únicamente poderes deliberativos y de recomendación, lo cual no modificará sustancialmente el déficit democrático ni el patrón de toma de decisiones prevaleciente en el MERCOSUR.

Actualmente, no es posible afirmar que exista un Parlamento como tal, porque no se han realizado las elecciones directas de los representantes, salvo en el caso paraguayo. Tampoco ejerce la función legislativa ni posee potestad de control sobre otros órganos regionales, características distintivas de una institución parlamentaria.<sup>34</sup> Cabe preguntarse si el Parlamento podrá implementar «la consulta parlamentaria, la adopción de la representación ciudadana (para lo cual entiende imprescindible la incorporación del principio de “proporcionalidad atenuada”), la efectivización de elecciones directas para la elección de sus integrantes, la constitución de “grupos políticos” o “familias ideológicas” de proyección regional, la afirmación de los mecanismos de interlocución y cooperación entre el Parlamento regional y aquellos nacionales de los Estados Parte».<sup>35</sup>

Uno de los desarrollos institucionales potencialmente más relevantes de este período fue la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica. En el 2003, cuatro expertos en integración regional (dos juristas y dos economistas, uno de cada país miembro) fueron seleccionados a través de un proceso de selección transparente de oposición y méritos.<sup>36</sup> La Secretaría, a través de su Sector de Asesoría Técnica (SAT), fue embestida con algunos poderes de iniciativa para producir informes, asesorar a los órganos en cualquier tema y en materia de consistencia jurídica de las normas emanadas de los órganos del bloque desde una perspectiva comunitaria/regional, opuesta al enfoque de intereses nacionales prevaleciente en la institucionalidad intergubernamental del MERCOSUR.

Esto podría ser interpretado como un paso hacia la construcción de un órgano permanente y con características comunitarias y de supranacionalidad dentro de la arquitectura institucional del MERCOSUR.<sup>37</sup> El SAT fue particularmente proactivo desde su establecimiento en la producción de informes, publicaciones, estudios, en la participación de sus expertos en seminarios, y en la elaboración de opiniones consultivas.

---

<sup>31</sup> ARGENPRESS, 7 de diciembre de 2005. Disponible en: <<http://www.argenpress.info/>>.

<sup>32</sup> El 18 de octubre de 2010 los cuatro Cancilleres del Bloque aprobaron el Acuerdo Político que establece los dos períodos en que se dividirá la implementación definitiva de la representación proporcional atenuada que determinará la composición del cuerpo legislativo del MERCOSUR. En el primer período Brasil contará con 37 parlamentarios, Argentina con 26, mientras que Paraguay y Uruguay contarán con 18 parlamentarios cada uno. En el segundo período, y que determinará la composición final del Parlamento, Brasil tendrá 75 parlamentarios, Argentina 43, Paraguay y Uruguay tendrán 18 parlamentarios respectivamente.

<sup>33</sup> Deisy Ventura: «Sociedades efervescentes, governos sem gás», *Le Monde Diplomatique* (Edição Brasileira), San Pablo, febrero de 2008, pp. 12-13.

<sup>34</sup> Emanuel Porcelli: *o. cit.*

<sup>35</sup> Gerardo Caetano (coord.): *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009, p. 15.

<sup>36</sup> MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC. n.º 13/03-Designación de los consultores técnicos para el Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR.

<sup>37</sup> Jan Woischnik: «Institutionelle Konsolidierung im Mercosur: Neuer Praesident, Neues Gericht, Neues Sekretariat», *Kas Auslandsinfo* 1/2004, Berlin, pp. 82-96.

Sin embargo, ello ha encontrado la sistemática resistencia por parte de los intereses nacionales de los países miembros. Por ejemplo, el informe semestral de la Secretaría Técnica, elaborado por el SAT a mediados del 2004 fue retirado del sitio web oficial del MERCOSUR<sup>38</sup> debido a que contenía un diagnóstico crítico del estado del arte del MERCOSUR, así también como recomendaciones de corte regionalista. Otra muestra de la resistencia al germen de supranacionalidad en el MERCOSUR es la resolución ilegítima del Grupo Mercado Común (GMC) de suspender los efectos de la Decisión 30/2002. Con ello se le retiró a la ST la competencia de control de la consistencia jurídica de los actos del MERCOSUR.<sup>39</sup>

Una mención especial merece el mecanismo institucional contenido en el Protocolo de Usuahia, denominado «Cláusula Democrática del MERCOSUR», suscrito entre los países miembros el 24 de julio de 1998. Este mecanismo presupone una regionalización de la protección a la democracia, en tanto que si uno de los Estados signatarios de la cláusula no cumpliera con ella, sería automáticamente expulsado del bloque. El valor intrínseco de esta Cláusula es de gran importancia, dado que los socios del bloque tienen elevados niveles de desigualdad social, una historia de violencia y violación de los derechos humanos y constituyen democracias en consolidación y una baja densidad en cuanto a su status de Estados de Derecho. Siguiendo a Morales, la Cláusula Democrática del MERCOSUR ha tenido y tiene un significado tridimensional: constituye un principio constitucional, es un requisito de adhesión o expulsión y representa una cooperación al desarrollo, en tanto la integración regional refuerza la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los países miembros del MERCOSUR.<sup>40</sup> La cláusula democrática fue ratificada por los Estados asociados al bloque y tuvo relevancia operativa, ya que fue aplicada en los intentos golpistas de Paraguay, Bolivia y Ecuador. Actualmente, algunos sectores del gobierno paraguayo traban el ingreso de Venezuela al bloque aludiendo que este país no cumple con el requisito de la Cláusula Democrática.

Entre otras innovaciones institucionales de los últimos años pueden mencionarse las siguientes: la creación del Instituto Social del MERCOSUR<sup>41</sup> para la articulación de políticas sociales en la región, el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM), asociado al Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED)<sup>42</sup> con sede en Paraguay, el Instituto MERCOSUR de Formación<sup>43</sup> con sede en Montevideo, para la capacitación de funcionarios públicos en materia de integración regional con especialización en MERCOSUR, la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos<sup>44</sup> con sede en Argentina, y la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR,<sup>45</sup> que inserta a las ciudades y provincias en la institucionalidad del bloque.

---

<sup>38</sup> MERCOSUR/CMC/Acta n.º 01/05-XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común, p. 4.

<sup>39</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, p. 53.

<sup>40</sup> Mariela Morales: «Democracia e integración. MERCOSUR y CAN. La tridimensionalidad de las Cláusulas Democráticas», Max Planck Institute for Comparative Constitutional Law and International Law. Presentación realizada en Montevideo, 5 de mayo de 2008.

<sup>41</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 03/07-Instituto Social do MERCOSUL.

<sup>42</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 05/07-Observatório da Democracia.

<sup>43</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 04/07-Instituto MERCOSUL de Formação (IMEF).

<sup>44</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 14/09-Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos.

<sup>45</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 41/04-Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.



Junto a ello, recientemente se crearon los siguientes mecanismos institucionales: el Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas,<sup>46</sup> el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR,<sup>47</sup> el Fondo de Promoción de Turismo del MERCOSUR,<sup>48</sup> un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (que apunta a fortalecer la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, principalmente PYMES, para incrementar la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes).<sup>49</sup> También fue aprobado el Programa Marco 2008-2012 en Ciencia, Tecnología e Innovación,<sup>50</sup> elaborado por la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT), y un sistema de pagos de las transacciones en la región en moneda local.<sup>51</sup> Una mención aparte merece la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

### *El FOCEM y el tratamiento de asimetrías regionales*

Otro de los logros más relevantes de este período ha sido la introducción del tratamiento de las asimetrías en la agenda regional. El MERCOSUR es un bloque sumamente asimétrico en términos geográficos, de población, poder económico y recursos naturales. Sólo Brasil representa dos tercios del territorio y tres cuartos de la riqueza y población del MERCOSUR.<sup>52</sup> Conjuntamente, Argentina y Brasil constituyeron el 97,5 por ciento del Producto Bruto del bloque registrado en 2009.<sup>53</sup>

Ante dichas asimetrías estructurales, y sumadas las trabas comerciales y la inseguridad jurídica prevalecientes en el bloque, los socios menores del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay han visto incrementada su insatisfacción con los resultados del proyecto regional. A ello se le suma, que la estructura del AEC refleja prevalentemente los patrones de producción y exportación de los socios mayores, provocando una diversión del comercio que afecta en particular a Paraguay y a Uruguay.<sup>54</sup> A estas asimetrías de tamaño se adicionan las asimetrías de políticas (falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y de políticas de incentivos y de competencia), todo lo cual genera obstáculos para una integración profunda en el MERCOSUR.<sup>55</sup>

Ante el reclamo de los socios menores del MERCOSUR, en 2005 se sancionó la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) de 100 millones de dólares anuales. El fondo está constituido por los cuatro países con la participación de terceros países y/u organismos internacionales. Mientras que Uruguay y Paraguay contribuyen — respectivamente— con el 2 y 1 por ciento de los fondos les corresponde ser destinatarios del

---

<sup>46</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 22/07-Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas.

<sup>47</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 45/08-Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR.

<sup>48</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 24/09-Fondo de Promoción de Turismo del MERCOSUR.

<sup>49</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 12/08-Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

<sup>50</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 03/08-Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012.

<sup>51</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 09/09-Sistema de Pagos en Moneda Local.

<sup>52</sup> *Informe MERCOSUR*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), 2006. Disponible en: <<http://www.iadb.org/intal/>>.

<sup>53</sup> Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina), <<http://www.cei.gov.ar/>>.

<sup>54</sup> *Informe MERCOSUR, o. cit.*

<sup>55</sup> María Inés Terra: «Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento?», en: Fernando Masi *et al*: *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2008, p. 13.

80 por ciento de los recursos del fondo.<sup>56</sup> No obstante ello, el FOCEM plantea el desafío de articular un sistema redistributivo legítimo y sustentable, cuando los principales donadores de la región, Argentina y Brasil, sufren a su vez profundas asimetrías estructurales y de políticas<sup>57</sup> al interior de sus propios territorios.<sup>58</sup>

Sin bien es muy pronto para evaluar el impacto del FOCEM en la corrección de las asimetrías, es posible afirmar que esta medida reproduce la lógica del interés nacional por sobre el regional, es decir, se favorecen proyectos nacionales de desarrollo, por sobre los regionales.<sup>59</sup> Por ende, la introducción del FOCEM ha de interpretarse tanto como un intento de alcanzar mayor estabilidad social, como una concesión política de los socios mayores a los menores, para recuperar su lealtad al proyecto de gobernanza regional.

Una verdadera reducción de las asimetrías debería contemplar la utilización de los fondos FOCEM con el «objetivo de revertir las asimetrías más amplias en términos de la infraestructura orientada al proceso productivo y al comercio internacional», para que una mayor cantidad de regiones del MERCOSUR se beneficien de la integración. Asimismo, resulta necesario identificar «los factores retardadores e impulsores más importantes del crecimiento económico del MERCOSUR, con el propósito de contrarrestarlos o potenciarlos según sea el caso», lo que implicaría la utilización de otros instrumentos de política común para combatir las asimetrías dentro del bloque.<sup>60</sup>

#### *La cuestión jurídica y la hipertrofia normativa*

Según Torrent,<sup>61</sup> la fortaleza de un proceso de integración regional se mide evaluando conjuntamente la credibilidad y la eficacia del derecho de la integración y el grado de compromiso político de sus Estados Partes.

En un primer período, el de la integración negativa,<sup>62</sup> la cuestión jurídica no generó mayores inconvenientes. El derecho primario, Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto pautaron la desgravación arancelaria, sus plazos, excepciones, que fueron internalizados por los cuatro miembros plenos.

Sin embargo, Torrent sostiene que «la producción normativa en el MERCOSUR no ha seguido unos criterios claros en cuanto a la articulación entre derecho primario y derecho secundario y ha sufrido una hipertrofia».<sup>63</sup> Según el autor, mientras que el derecho primario ha funcionado, el derecho secundario ha resultado bastante inefectivo. La hipertrofia es la proliferación de nuevas normas sin que hayan sido aprobadas las anteriores.

<sup>56</sup> MERCOSUR/CMC/DEC n.º 18/05-Integración y funcionamiento del Fondo para la convergencia y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.

<sup>57</sup> Las asimetrías de políticas están dadas fundamentalmente en los casos de Argentina y Brasil, que son países de organización federal. Ello se manifiesta, por ejemplo, en una competencia de «espiral hacia abajo» entre las provincias para la atracción de inversiones.

<sup>58</sup> Entrevista a Regis Arslanian, «Dos visiones contrapuestas sobre la consolidación del bloque regional», en *El País* (Suplemento *Economía y Mercado*), Montevideo, 25 de junio de 2007.

<sup>59</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, Deisy Ventura: *o. cit.*

<sup>60</sup> Juan Cresta Arias: «Asimetrías en el MERCOSUR: un enfoque macroeconómico», en Fernando Masi *et al.*: *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2008, p. 76.

<sup>61</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, p. 46.

<sup>62</sup> Se entiende por «integración negativa» la eliminación automática y pautada de aranceles y trabas al comercio, por oposición a la «integración positiva» que supone la armonización y creación de normas comunes.

<sup>63</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, p. 36.

Asimismo, las normas del MERCOSUR que no tratan de temas administrativos, que emanan de los órganos decisorios, solamente entran en vigor una vez que los cuatro Estados Miembros las han internalizado. Ello genera inseguridad jurídica y enlentece la aplicación del derecho del MERCOSUR, a diferencia del sistema de la Unión Europea, por el cual la norma entra en vigor cuando la ratifica el primero de los Estados.<sup>64</sup>

En un trabajo de sistematización, Ventura y Perotti<sup>65</sup> identifican los siguientes problemas jurídicos del MERCOSUR:

- A. incompatibilidad interna entre normas del MERCOSUR del mismo nivel o de distintos niveles,
- B. incompatibilidad externa de normas MERCOSUR con los derechos nacionales o normas de fuentes internacionales,
- C. la inseguridad jurídica provocada por el proceso de internalización y vigencia de la normativa MERCOSUR, y
- D. la falta de interpretación y aplicación uniformes de la normativa MERCOSUR en el territorio de los cuatro países.

Todo ello ha agravado una tendencia a la «irresponsabilidad de los órganos del MERCOSUR», que son conscientes de que sus decisiones frecuentemente quedarán en el limbo. Por otra parte, esto agudiza la distancia entre los órganos del MERCOSUR (principalmente integrados por las Cancillerías) y los Ministerios de los gobiernos y sus Parlamentos, «que saben que no deben preocuparse de lo que sucede en el marco del MERCOSUR porque ya disponen del “segundo veto” en el momento de la internalización».<sup>66</sup>

En un esfuerzo para corregir esta situación, los gobiernos y los técnicos de la Secretaría Técnica debatieron sobre la necesidad de darle una interpretación al artículo 42 del POP que agilice y clarifique el tema. La propia normativa mercosuriana (derivada) determina expresamente que deberá ser incorporada por el ordenamiento nacional de cada Estado Parte, siguiendo los mecanismos establecidos por el artículo 40 del POP. La regla, entonces, es que cuando se trate de normas que derivan del derecho primario del MERCOSUR o hacen a sus aspectos procesales, no requerirán internalización. Ello impide a los Parlamentos y Ejecutivos nacionales o autoridades locales a dictar normas y actos internos que contradigan la norma MERCOSUR.<sup>67</sup>

### **Avances desde la Cumbre de San Juan**

Sin lugar a dudas, es posible afirmar que la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de San Juan marca un hito en la consolidación del MERCOSUR. Principalmente porque, reunidos en la provincia de San Juan el 2 de agosto de 2010, los países miembros aprobaron el nuevo Código Aduanero (hasta ahora muy general en sus contenidos, no ratificado por los cuatro países y sin reglamentar), la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera, luego de más de seis años de negociaciones, y una vez subsanadas las diferencias con el gobierno de Paraguay a través de la aprobación de un mecanismo compensatorio de la

---

<sup>64</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*

<sup>65</sup> Alejandro Perotti y Deisy Ventura: *El proceso legislativo del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión Parlamentaria Conjunta-Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales-Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

<sup>66</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, p. 52.

<sup>67</sup> Alejandro Perotti y Deisy Ventura: *o. cit.*, p. 36

distribución de la renta aduanera dada su condición de país menos desarrollado del MERCOSUR.

Esta decisión representa un paso importante en el camino de la consolidación de la Unión Aduanera y de la construcción del Mercado Común, objetivos fundacionales del MERCOSUR. Es preciso resaltar dos aspectos de esta decisión: (i) por un lado es una señal política de parte del MERCOSUR, de cara al relanzamiento de las negociaciones interregionales entre el bloque y la Unión Europea, y (ii) esta norma requiere de internalización, por lo que los países se dieron un plazo de seis meses para hacer las consultas y gestiones que requieran para su ratificación.

Asimismo durante la Cumbre, entre otras cosas, se modificaron los plazos y procedimientos para la emanación de opiniones consultivas por parte del TPR.

La Cumbre de Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados celebrada en Foz de Iguazú en diciembre de 2010 no trajo demasiadas novedades relevantes, salvo la aprobación del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera<sup>68</sup> y la creación del cargo de Alto Representante General del MERCOSUR, como órgano del Consejo Mercado Común.<sup>69</sup>

La creación de la figura del Alto Representante General del MERCOSUR, que será designado por el Consejo Mercado Común por tres años (prorrogables por una vez) y que actuará como facilitador de consensos, articulador político, generador de pensamiento común y representante del bloque ante foros internacionales, pretende establecer una figura que trascienda los intereses nacionales de los países miembros y aporte una *cierta* mirada supranacional al proceso. Se considera que es muy pronto para valorar esta innovación institucional.

### **Propuesta de reforma institucional**

A pesar de los desarrollos institucionales de los últimos tiempos, persisten en el MERCOSUR viejos conflictos y trabas que emergen de una institucionalidad poco adecuada a los objetivos fundacionales y al avance del proceso de integración. Es así que la cuestión de una reforma institucional integral se planteó en el seno del MERCOSUR hace algunos años.

En 2005 se creó un Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI), que aún se mantiene formalmente en funcionamiento. El propósito del GANRI era el de estudiar una reforma institucional comprehensiva,<sup>70</sup> con el objetivo de revisar la estructura y competencias de los órganos tomadores de decisiones, revisar el mecanismo de internalización y aplicación de las normas regionales en las legislaciones domésticas, estudiar

---

<sup>68</sup> MERCOSUR/CMC/DEC n.º 56/10-Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

<sup>69</sup> MERCOSUR/CMC/DEC n.º 63/10-Alto Representante General del MERCOSUR. Cabe resaltar que en el artículo 8 se señalan las numerosas atribuciones del Alto Representante General del MERCOSUR. Una de ellas es la de: «presentar al CMC y al GMC, [...] propuestas vinculadas al proceso de integración del MERCOSUR, [...] relacionadas con las siguientes áreas: salud, educación, justicia, cultura, empleo y seguridad social, vivienda, desarrollo urbano, agricultura familiar, género, combate a la pobreza y a la desigualdad, así como otros de carácter social; aspectos vinculados a la ciudadanía del MERCOSUR; promoción de la identidad cultural del MERCOSUR en los Estados Partes, en terceros países y en grupos de países; facilitación de actividades empresariales que potencien, en el ámbito privado, los beneficios de la integración; promoción comercial conjunta de los Estados Partes del MERCOSUR, teniendo en cuenta la complementariedad de sus economías; promoción del MERCOSUR como un área de recepción de inversiones extra-zona; misiones de observación electoral; y cooperación para el desarrollo.

<sup>70</sup> MERCOSUR/CMC/DEC n.º 21/05-Reforma Institucional del MERCOSUR.

el posible establecimiento de instituciones regionales para la administración de políticas comunes, asesorar en las funciones y tareas adecuadas para la Secretaría del MERCOSUR, asesorar en la elaboración del sistema de solución de controversias definitivo para el MERCOSUR, y proponer un presupuesto regional para financiar la arquitectura institucional del proyecto de gobernanza regional.<sup>71</sup> Sin embargo, aunque el tema no ha salido de la agenda de los gobiernos en el MERCOSUR, no se han registrado resultados concretos en este ámbito.

Es así que el debate y las propuestas han sido abordados básicamente por la sociedad civil y la academia de la región. En un estudio abarcativo sobre el tema que plantea propuestas, se sostiene que «son todas circunstancias que proyectan un panorama más opaco y escéptico sobre el particular. A modo de ejemplo, en lo que concierne a este grupo, no se conocen las propuestas nacionales que se encuentran sobre la mesa, tampoco se tiene acceso al acervo de discusión que eventualmente allí se halla acumulado». Esto demuestra por un lado, la falta de transparencia del MERCOSUR, y, por otro, que ninguno de los países miembros quiere asumir el costo político de eliminar el tema de la agenda, lo cual debilita la credibilidad (interna y externa) del MERCOSUR.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> MERCOSUR/CMC/DEC n.º 29/06-Lineamientos para la reforma institucional del MERCOSUR.

<sup>72</sup> Gerardo Caetano (coord.): *o. cit.*

### III.2.

#### LA DIMENSIÓN POLÍTICO-IDEOLOGICA

---

A la hora de evaluar el compromiso político de los Estados miembros del MERCOSUR, es posible afirmar que éste ha ido variando a lo largo del período. En este sentido, se destacan los numerosos relanzamientos del MERCOSUR a lo largo del período estudiado, producto del estancamiento del bloque en algunos temas recurrentes (código aduanero, barreras al comercio, inseguridad jurídica de la normativa regional, entre otros).

También se vislumbra una suerte de cultura política del MERCOSUR, caracterizada por un fuerte recurso al mecanismo de la diplomacia presidencial de Cumbres o *Cumbrismo*. Ello deja entrever la «incapacidad para resolver los problemas de fondo de la integración» vía los caminos institucionales y una «obsesión por traducir en normas regionales los acuerdos políticos de una Cumbre Presidencial aunque luego estas normas acaben no entrando en vigor».<sup>73</sup>

El compromiso político de sus Estados miembros se observó relativamente fuerte durante los noventa, con algunas fricciones respecto a las «relaciones carnales» de la Argentina con los Estados Unidos y conflictos comerciales por trabas a la libre circulación de bienes en la región. La primera prueba que sortearon los socios del bloque en materia de compromiso político puede ubicarse en 1999, cuando el socio mayor, Brasil, devaluó su moneda ante las presiones macroeconómicas resultantes de la crisis financiera de Asia. La incapacidad de encontrar una salida conjunta a la crisis se manifestó cuando en 2001 Argentina declaró la inconvertibilidad del peso al dólar y Uruguay buscó diferenciarse, utilizando contactos directos con Estados Unidos para conseguir financiamiento y así evitar una corrida bancaria.

Desde finales de los años noventa, cuando se desplegaron los efectos de la devaluación de la moneda brasileña, el proceso de integración mercosuriano vivió una fase profunda de incumplimientos cruzados y de inoperancia de su sistema orgánico de gobierno, aunque ningún actor gubernamental, político partidario o gremial de los países miembros propuso seriamente su cancelación.<sup>74</sup> Asimismo, durante el período analizado algunos los gobiernos de la región debieron enfrentar contextos de fuerte descreimiento social y debilidad de sus elencos gobernantes.<sup>75</sup> Sin embargo, «inmediatamente después de su peor momento económico y político interno, el MERCOSUR encontró una revitalización política» producto de una nueva coyuntura electoral a nivel subregional.<sup>76</sup>

Si bien, los países fueron saliendo de la crisis, Brasil fue agrandando la brecha con el resto de los países y ello llevó a la generación de balanzas comerciales deficitarias de los socios frente a Brasil, lo que resultó en un fuerte descontento de los países más pequeños con la marcha de la integración y la acentuación de la bilateralidad argentino-brasileña en el bloque a partir de 2003.

Mientras en la actualidad Argentina y Brasil perciben al MERCOSUR como una herramienta para fortalecer sus respectivos proyectos desarrollistas nacionales, que por su mercado interno miran más hacia adentro y conciben estrategias más defensivas de sus sectores más sensibles que los socios menores del bloque, Paraguay y Uruguay (como economías pequeñas) aspiran

---

<sup>73</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, p. 37.

<sup>74</sup> Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: *o. cit.*, p. 216.

<sup>75</sup> Ídem.

<sup>76</sup> Ídem.

a ganar en escala y expandir sus mercados de exportación a través de su participación en el bloque. Sin embargo, las expectativas de los socios pequeños de ganar en escala se han visto frustradas por los persistentes obstáculos al libre comercio intrarregional, y por la tendencia que está cobrando cada vez más fuerza del MERCOSUR concebido como un «club de dos»,<sup>77</sup> signada por la bilateralidad argentino-brasileña.

En la agenda bilateral argentino-brasileña se han ido negociando cuestiones de integración energética (exploración petrolera conjunta en la plataforma marina, la construcción de una nueva represa hidroeléctrica sobre el río Uruguay, producción de pequeños reactores nucleares), así también como las cuestiones de balanza comercial. Los gobiernos de la Argentina y Brasil acordaron en febrero de 2006, luego de un año y medio de negociaciones bilaterales, un mecanismo de restricción al comercio bilateral que apunta a amortiguar el impacto negativo de cambios bruscos en la balanza comercial bilateral de ambos países. El llamado Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio (MAC) permite la aplicación de salvaguardias en caso de que un sector industrial de alguno de los países logre demostrar un «daño grave» ante su Estado.

Los países pequeños, Paraguay y Uruguay, manifestaron sus reclamos a través de propuestas para el tratamiento de asimetrías a instancias de los socios mayores. El punto máximo de inflexión en materia de compromiso político, se observó en la disputa entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa en el margen oriental del río Uruguay (y la inacción del mecanismo de solución de controversias del bloque a la hora de resolver el conflicto) y en el acercamiento bilateral de Uruguay a Estados Unidos con miras a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC). Esta cuestión será abordada en el punto agenda externa del MERCOSUR. Como muestra del compromiso y relegitimación del bloque frente a los socios menores, se creó el FOCEM arriba descrito. Sin embargo, se negó a Uruguay la flexibilidad (*waiver*) para firmar acuerdos bilateralmente con terceros países.

En cuanto a Argentina, de acuerdo a Vázquez,<sup>78</sup> no existe una política exterior orientada a y con sustento en la inserción internacional y ello se debe a que las decisiones en la materia (en su mayoría) no son concertadas con los actores domésticos. Desde su punto de vista, este fenómeno hace que la posición internacional de Argentina sea más frágil y dependiente de factores externos e internos. En lo que respecta al MERCOSUR, los niveles de compromiso del Estado argentino varían de acuerdo al tema y a la agencia nacional que lo lleve, lo que no sólo sucede en ese país sino que se replica en el resto del bloque.

Actualmente, el desafío más acuciante del MERCOSUR es que su socio principal, Brasil, se ha despegado tanto del resto, que el MERCOSUR parece haberle quedado chico. Según Vaillant, «la administración del gobierno de Brasil no tiene apuro por el perfeccionamiento y el pleno funcionamiento del bloque. Prefiere un camino gradual de prueba y error, en donde incrementalmente cambien cualitativamente las condiciones de la integración, al tiempo que se adecuan las normativas internas, sin estresar los equilibrios domésticos ni tensionar, en particular, la relación bilateral con Argentina, [...] considerada prioritaria».<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Félix Peña: *Protagonismo valioso* (Columna Radar Internacional), 19 de abril de 2005. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=radar&raagno=articulos/2005-04-19>.

<sup>78</sup> Mariana Vázquez: *o. cit.*

<sup>79</sup> Marcel Vaillant: «¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?», en *Cuadernos del CLAEH 94-95*, 2da. Serie, Año 30, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2007, p. 111.

Brasil aspira a avanzar en la integración sudamericana (vía su proyecto UNASUR),<sup>80</sup> latinoamericana (vía acuerdos de cooperación con los países de Centroamérica) y al multilateralismo (para consolidarse como *global player* en el escenario internacional). Las elecciones en Brasil han sido decisivas a la hora de definir el camino a transitar por la potencia emergente. Luego del resultado electoral, se puede afirmar que el compromiso político de Brasil con el MERCOSUR se mantendrá «latente»,<sup>81</sup> pero Brasil no esperará por sus socios para su proyección internacional, y ello ha quedado demostrado con la firma de una Asociación Estratégica entre Brasil y la Unión Europea, propulsada en el marco de la Cumbre de Lisboa el 4 de julio de 2007. La posición de Brasil frente al MERCOSUR no es unívoca ni unánime. Existen distintas voces provenientes de diversos actores que bregan tanto a favor como en contra del proceso de integración mercosuriano. Sin embargo, la elección de Dilma Rousseff al frente del gobierno de Brasil, asegura una continuidad del MERCOSUR en la agenda brasileña. No obstante ello, entendemos que Brasil tiene una política exterior orientada por el principio de la ambigüedad<sup>82</sup>, lo cual significa, que Brasil priorizara al MERCOSUR o a la UNASUR, de acuerdo al foro de negociación y al tema a ser negociado.

El balance político no puede obviar que se fracasó en las negociaciones de un Protocolo de Ouro Preto II (que se procuró firmar en diciembre de 2004), con el efecto directo de que el MERCOSUR no logra superar su intergubernamentalidad rotunda y donde se sigue observando una participación insuficiente de los Parlamentos nacionales y los representantes de la sociedad civil en la conducción del proceso integracionista.<sup>83</sup>

Otro aspecto relevante es que, no obstante mantenerse el MERCOSUR como actor negociador unificado en el proceso tendiente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las rondas de negociación encaminadas a concluir un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, durante el período analizado se produjeron divergencias que opusieron a los Estados Partes en puntos sensibles de diplomacia económica y de diplomacia clásica. Entre estos se puede mencionar el diferendo entre Argentina y Uruguay por la instalación de la planta de procesamiento de celulosa en el margen oriental del Río Uruguay o el conflicto entre Brasil y Paraguay por Itaipú.<sup>84</sup>

A estos elementos, se agrega los problemas relativos a la escasez de estadísticas e informaciones sobre aspectos trascendentes del proceso de integración. Existen pocas fuentes integradas y escasa sinergia entre los organismos nacionales. Como se mencionó anteriormente, una de las funciones claves de la Secretaría del MERCOSUR es procurar reducir esta carencia y trazar pautas integracionistas en esta materia.<sup>85</sup>

Se han registrado algunos progresos que se materializan en prácticas que fomentan el conocimiento recíproco entre los aparatos de Estado de los países miembros, aunque se reducen a iniciativas de cooperación entre autoridades o actores nacionales, regionales y

---

<sup>80</sup> La idea de unificar el MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se remonta a los noventa. El proyecto se denominó «Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)», propuesta en 1993 por el entonces canciller de Itamar Franco, Celso Amorim.

<sup>81</sup> Documento nacional Brasil-capítulo MERCOSUR elaborado por Deisy Ventura para el proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)-Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2008.

<sup>82</sup> Ídem.

<sup>83</sup> Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: o. cit., pp. 214-215.

<sup>84</sup> Ibídem, p. 216.

<sup>85</sup> Ídem.



locales (por ejemplo, la coordinación entre las autoridades de Desarrollo Social, la Red de Mercociudades, iniciativas de integración y cooperación transfronteriza).<sup>86</sup>

Otro tema importante es que los partidos políticos se mantienen bastante alejados de la peripetia del MERCOSUR, aunque —como se señala anteriormente— ninguno niega apoyo al proyecto. Las referencias al MERCOSUR no se encuentran en las campañas publicitarias que los partidos realizan con motivos electorales pero sí en los programas y plataformas de gobierno.<sup>87</sup> Donde se han dado tímidos avances es en la tarea de integrarse ellos mismos (en el seno del MERCOSUR) en familias ideológico-políticas o en grupos parlamentarios operantes y con capacidad de comunicación e iniciativa en el Parlamento del MERCOSUR.<sup>8889</sup>

El balance político debe incluir el dato de que, salvo circunstancias coyunturales, el MERCOSUR es una zona estable donde no se registran conflictos relevantes y se apuesta a solución pacífica de los conflictos. Asimismo, se registran movimientos (tímidos, solo en el plano discursivo) de abordar y solucionar reivindicaciones históricas como la cuestión de salida al mar de Bolivia y Paraguay.<sup>90</sup>

En cuanto al factor ideológico es posible afirmar que, si bien en la subregión se produjo un viraje hacia la centroizquierda, que propulsaron principalmente desde el discurso, un modelo más progresista de la integración regional, ello no fue condición suficiente para que el proceso adoptara las reformas estructurales necesarias para incorporar en la institucionalidad del MERCOSUR los mecanismos e instrumentos necesarios para plasmar esta nueva visión de la integración del bloque. Cabe resaltar que durante el período de convergencia ideológica se suscitaron diferendos importantes en materia de política comercial externa del bloque, cuando Uruguay exploró la posibilidad de firmar un TLC con Estados Unidos, que finalizó en la firma de un TIFA en 2007.

---

<sup>86</sup> Ídem.

<sup>87</sup> En Uruguay, y durante las elecciones de 2009, los programas de gobierno de las dos fórmulas presidenciales más votadas tenían referencias al MERCOSUR con posicionamientos claros acerca del proceso. Las fórmulas y programas de gobierno a las que se hace referencia son José Mujica-Danilo Astori (Frente Amplio, V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, 13 y 14 de diciembre de 2008) y Luis Alberto Lacalle-Jorge Larrañaga (*Un país independiente, justo y próspero*). En Brasil durante el 2010, el programa de Dilma Rouseff hay referencias a la integración sudamericana (<http://www.dilma.com.br/paginas/o-brasil-mudou/>) mientras que la plataforma del opositor José Serra (*Programa de Governo José Serra. Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil*) había referencias al proceso del MERCOSUR.

<sup>88</sup> Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez: *Bancada progresista del Parlamento del MERCOSUR. Un actor regional*, Montevideo, FES, diciembre 2009.

<sup>89</sup> Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: o. cit., p. 216.

<sup>90</sup> ABC Digital, *Mujica pide facilitar salida al mar a Paraguay y Bolivia*, 16 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/89826-mujica-pide-facilitar-salida-al-mar-a-paraguay-y-bolivia/>.

### III.3.

#### LA DIMENSIÓN ECONÓMICO-COMERCIAL

---

#### Evolución de las políticas macroeconómicas

Para hacer un balance de esta dimensión es preciso tener en mente que el Tratado de Asunción preveía «la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales [...] a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes».

A los efectos de realizar un balance, cabe distinguir tres subperíodos en la marcha del proceso de integración regional, que hacen a la *performance* macroeconómica, es decir la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) de los países miembros del bloque.

La primera etapa abarcó el período 1991-1997/1998, caracterizada por una evolución favorable del PBI en todos los países miembros del acuerdo. No obstante ello, el alto crecimiento estuvo acompañado de fragilidad macroeconómica debida a los altos déficits fiscales y externos y de endeudamiento. A ésta le sigue una etapa de freno en el nivel de actividad (1998-2003/2004), producto de la crisis regional. En esta etapa Brasil devalúa su moneda y desacelera su crecimiento, Argentina abandona la paridad peso-dólar y, junto a Paraguay y Uruguay, sufren una fuerte recesión y contracción de sus PBI. Durante esta etapa, la evolución es disímil entre los cuatro socios. La etapa más reciente, que abarca del 2005 a la fecha, muestra una recuperación y crecimiento económico similar al de la primera etapa.<sup>91</sup>

A pesar de que las evoluciones son relativamente similares para los cuatro países miembros, es posible afirmar que la evolución macroeconómica del bloque ha sido el resultado de las políticas nacionales de cada uno de los socios y no de acciones explícitas de coordinación macroeconómica a nivel regional (por ejemplo, coordinación de políticas cambiarias, monetarias, inflación, déficit fiscal, entre otras).<sup>92</sup>

Si bien ha habido esfuerzos para armonizar los sistemas estadísticos y proyectos tendientes a la cooperación macroeconómica del MERCOSUR, financiados por la Unión Europea con contrapartida de los países miembros del bloque mercosuriano, y la reciente creación del Foro de Asuntos Tributarios,<sup>93</sup> con el objetivo de promover un mayor conocimiento recíproco de los sistemas tributarios de los Estados Partes con vistas a una profundización del proceso de integración regional, no se han registrado avances concretos en la coordinación. Asimismo, se han evaluado instancias de cooperación como el Instituto Monetario del MERCOSUR para la constitución de una moneda común, iniciativas que han quedado paralizadas, y que Brasil reconoce como inviables.<sup>94</sup> En el ámbito de coordinación monetaria, lo más lejos que se ha llegado es a acordar el pago de las transacciones en monedas locales. En vistas de ello, es posible afirmar que los objetivos del MERCOSUR no se han cumplido en este aspecto.

---

<sup>91</sup> Véase Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo.

<sup>92</sup> Julio Berlinski, Francisco Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López (coords.): *15 años del MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2006.

<sup>93</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 31/08-Foro de Asuntos Tributarios.

<sup>94</sup> Silvio Caccia Bava y Darío Pignotti: «Entrevista a Marco Aurelio García, estratega de Lula da Silva», *Le Monde Diplomatique* (edición sudamericana), Buenos Aires, octubre 2010, p. 7.

En lo que concierne a la inversión extranjera directa (IED), el MERCOSUR —y en particular Argentina y Brasil— ha sido uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa en los noventa. La presencia de las empresas transnacionales (ET) ha aumentado fuertemente en los países del bloque, cuyas economías se cuentan entre las más «transnacionalizadas» del mundo.<sup>95</sup> Durante los noventa, el ingreso de IED se concibió en los países del MERCOSUR, y especialmente en Argentina y Brasil, como un aporte fundamental para el éxito de los programas de reforma estructural, tanto por su contribución al financiamiento de la balanza de pagos como por su capacidad de favorecer la modernización tecnológica y la mejora de la competitividad de las economías de la región.<sup>96</sup>

Los flujos de IED hacia el bloque regional alcanzaron su récord de 56.000 millones de dólares en 2008 y se frenaron en 2009, por la crisis financiera mundial.<sup>97</sup> Una característica novedosa de los últimos años, es que se observa un fenómeno de internacionalización de algunos de los principales grupos económicos brasileños y, en menor medida, de Argentina. La inversión brasileña privada crece en la región, dirigiéndose principalmente a Argentina. Asimismo, y en los últimos diez años, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) desembolsó 100 mil millones de dólares en proyectos de inversión para el desarrollo en la región.<sup>98</sup>

### **Evaluación del comercio intrazona y extrazona (1991-2009)**

Como se vislumbra en la Figura 1, la etapa inicial del MERCOSUR está marcada por la apertura comercial unilateral y automática en todos los Estados Partes durante la constitución del MERCOSUR y la eliminación de los aranceles al interior del bloque. Es así que en el período que va entre los años 1991-1998, los flujos totales de comercio crecieron a un promedio anual del 11,5 por ciento.

Durante la crisis (1999-2004), puede constatarse que la participación relativa de los destinos extrazona cobró mayor importancia, ya que estos destinos no estaban sufriendo la contracción del PBI que se registraba al interior del bloque (Figuras 1 y 2; Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo).

Luego del período de crisis en la región, en la etapa 2002-2006 los flujos totales de comercio crecieron al 19,7 por ciento. Durante esta fase es posible observar una tendencia «aceleracionista» en el intercambio intrazonal, que en 2006 alcanzó los 25.800 millones de dólares, cifra que representa un incremento del 22 por ciento respecto de los valores correspondientes al año anterior.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Daniel Chudnovsky (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2001, p. 2; Daniel Chudnovsky y Andrés López: «Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR», en *Revista de la CEPAL*, 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto 2007.

<sup>96</sup> Daniel Chudnovsky y Andrés López: «La inversión extranjera directa en el MERCOSUR: un análisis comparativo», en Daniel Chudnovsky (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2001.

<sup>97</sup> *Informe MERCOSUR*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), 2009. Disponible en: <<http://www.iadb.org/intal/>>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo 2010, p. 11.

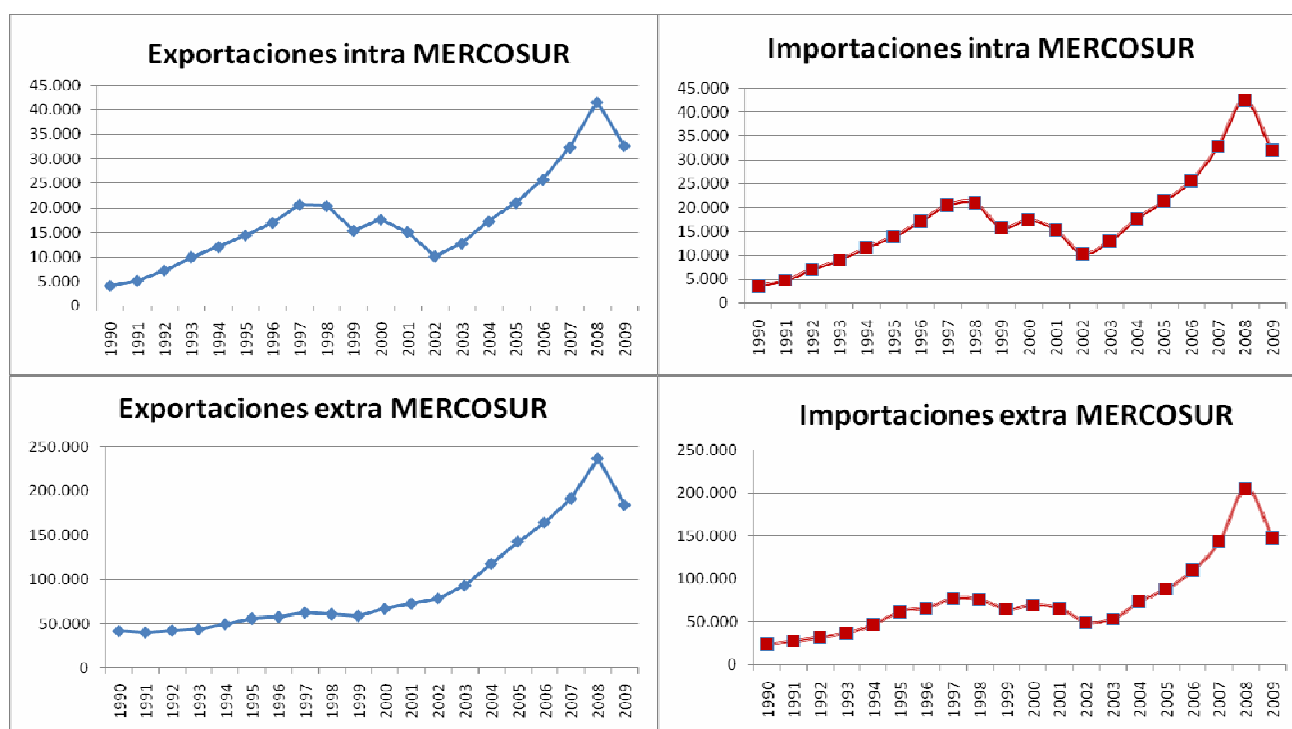
<sup>98</sup> *La República*, jueves 27 de agosto de 2009.

<sup>99</sup> *Informe MERCOSUR*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), 2008. Disponible en: <<http://www.iadb.org/intal/>>.

A partir de 2003, los socios del bloque vienen aumentando de manera sostenida su participación en las exportaciones mundiales (Figura 2 y Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo 1). En este período se observa un aumento de las exportaciones tanto extrabloque como intrazona. En 2008, el comercio del bloque con Venezuela continuó aumentando y alcanzó 8.600 millones de dólares. Durante el 2009, y como consecuencias de la crisis económica mundial, las exportaciones intrabloque cayeron un 21 por ciento, mientras que las exportaciones del MERCOSUR al resto del mundo cayeron un 22 por ciento.<sup>100</sup>

No obstante esta recuperación del comercio para los socios del MERCOSUR durante todo el período, Brasil ha venido consolidando su posición superavitaria en el intercambio con el resto del bloque, a pesar de la apreciación del real. Ello ha generado conflictos y descontento del resto de los socios con Brasil, ya que la política monetaria devaluatoria licua los beneficios de la integración regional en materia de intercambios comerciales intrabloque. Asimismo, se amplió la brecha entre la calidad medida en valor agregado de los productos que Brasil exporta a la región y la de sus socios. En este sentido, el MERCOSUR viene ensayando una estrategia de integración productiva para evitar que la brecha se siga ensanchando entre los socios.

**Figura 1. Intercambio comercial en el MERCOSUR (en millones de dólares)**

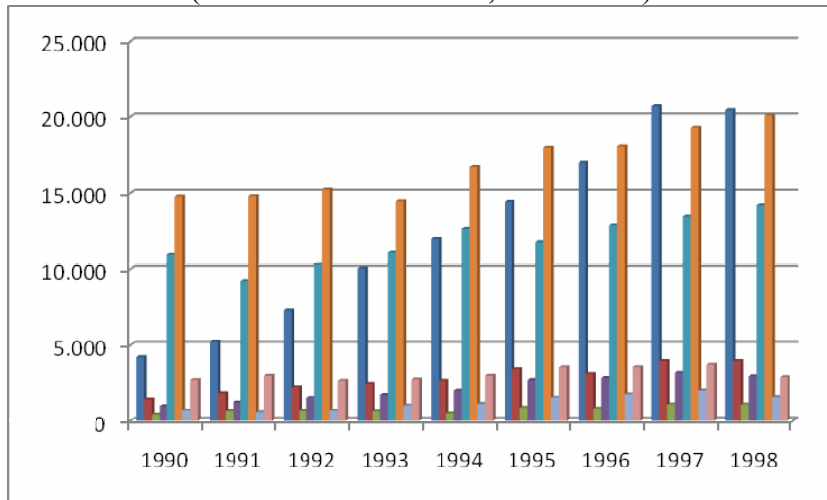


Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI)  
 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina)  
 <<http://www.cei.gov.ar/>>

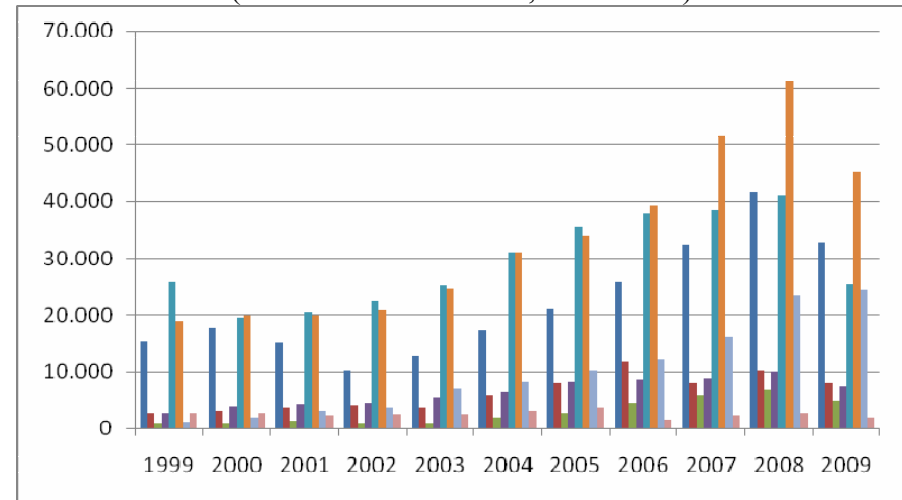
<sup>100</sup> Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina). Disponible en: <<http://www.cei.gov.ar/>>

**Figura 2. Destino de las exportaciones e importaciones del MERCOSUR (en millones de dólares)**

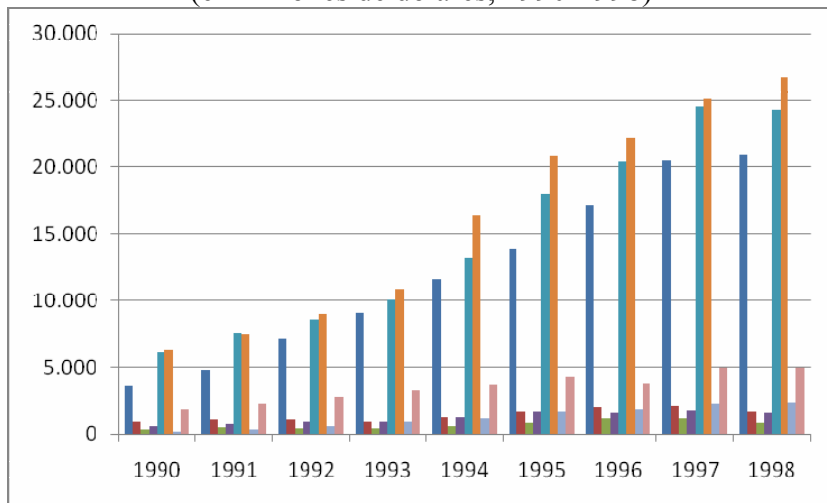
Destino de las exportaciones del MERCOSUR  
(en millones de dólares, 1990-1998)



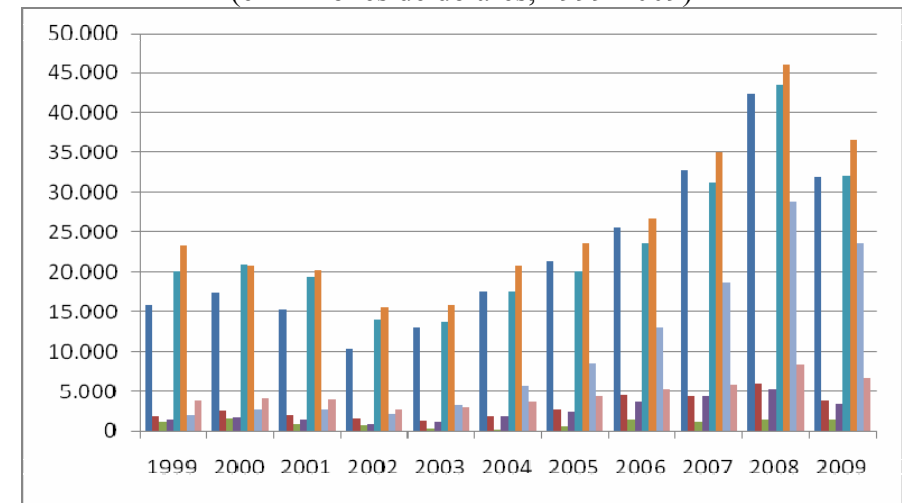
Destino de las exportaciones del MERCOSUR  
(en millones de dólares, 1999-2009)



Destino de las importaciones del MERCOSUR  
(en millones de dólares, 1990-1998)



Destino de las importaciones del MERCOSUR  
(en millones de dólares, 1999-2009)



- Total intra MERCOSUR
- Chile
- China
- Comunidad Andina
- NAFTA
- Japón
- Venezuela
- Unión Europea

## Incentivos y trabas en la agenda externa del MERCOSUR

Desde su fundación, el MERCOSUR ha sido concebido por sus Estados miembros como una plataforma de inserción internacional. Para ello, los Estados Partes se trazaron como objetivo constituirse en un Mercado Común, que supone la consolidación de una Unión Aduanera y previsiones para la libre circulación de personas, bienes y capitales.<sup>101</sup>

Desde sus inicios, en la década de los noventa, el MERCOSUR se vislumbró como un interlocutor atractivo para los demás bloques y países, por su mercado de más de 200 millones de consumidores. Analizando la agenda externa, es posible afirmar que ésta ha sido vasta en su alcance, pero con muy pocos logros concretos. En los Anexos se presenta un Cuadro que resume esquemáticamente el tipo de acuerdo, el grado de avance y la situación actual de las negociaciones externas del bloque.<sup>102</sup>

Dos principales factores interrelacionados explican la falta de logros concretos en la dimensión externa del MERCOSUR: (1) la dificultad de consolidar una política exterior común, en particular en materia de política comercial, y (2) la dificultad de consolidar una Unión Aduanera como territorio aduanero único.

1. La dificultad de conciliar las políticas exteriores está asociada a las asimetrías de tamaño y de políticas entre los países del bloque. Mientras que durante los noventa hubo un consenso sobre la configuración del MERCOSUR como un esquema de regionalismo abierto, la crisis 1999-2002 y el avance de las negociaciones externas con las principales potencias (Estados Unidos, Unión Europea) dejó entrever las diferencias de estrategias de inserción internacional entre los miembros.

En un intento por superar la crisis, y relanzar el MERCOSUR en el plano externo, se aprobó la Decisión del CMC 32/00, que obliga a las partes a negociar acuerdos comerciales con terceros en bloque, con vistas a la conformación de una política comercial común, requisito necesario para la consolidación del Mercado Común.

A pesar de que las negociaciones externas se dieron en bloque, el consenso sobre el MERCOSUR como estrategia de regionalismo abierto se rompió, dejando entrever que para algunos miembros del bloque este concepto implicaba avanzar más rápidamente en la materialización de acuerdos comerciales con terceros, mientras que para otros, fundamentalmente para el Brasil petista y para la Argentina kirchnerista (2003-a la fecha), el regionalismo se convertía en una plataforma para consolidar sendos desarrollos industriales y la defensa de sectores sensibles (propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios y manufacturas).

Por un lado, el MERCOSUR es un proyecto de integración relativamente cerrado (*inward-looking*), ya que tanto Argentina como Brasil son más dependientes de sus mercados internos que de sus sectores externos.<sup>103</sup> Por otra parte, si bien los Estados Unidos son

---

<sup>101</sup> Véase *Glosario de términos estadísticos de la OCDE*, disponible en: <http://stats.oecd.org/glossary/>.

<sup>102</sup> Véase Cuadro 1. La agenda externa del MERCOSUR.

<sup>103</sup> Nicola Phillips: *o. cit.*

un importante socio comercial de cada uno de estos países, el bloque como tal es menos dependiente del mercado norteamericano que el resto del hemisferio.<sup>104</sup>

Por lo tanto, el MERCOSUR, liderado por el aparato diplomático brasileño, luchó por la inclusión en la negociación del ALCA de los subsidios agrícolas y los instrumentos de defensa comercial, temas altamente sensibles para los Estados Unidos, con el objetivo de alcanzar un acuerdo más balanceado. Frente a la posición de Estados Unidos de plantear la discusión de esos temas en el seno de la OMC, Brasil y el MERCOSUR se negaron —por su parte— a incluir el tema de liberalización de servicios y compras gubernamentales. El compromiso alcanzado por la co-Presidencia de Brasil y Estados Unidos fue un «ALCA *à la carte*», es decir una modalidad de negociación por la cual cada país conservaba la potestad de embarcarse en negociaciones plurilaterales, escogiendo los temas de la agenda y los niveles de liberalización deseados.<sup>105</sup>

Cuando las negociaciones hemisféricas, así como las multilaterales en el seno de la Ronda Doha comenzaron a estancarse, los Estados Unidos fueron abandonando progresivamente su estrategia hemisférica para adoptar una «segunda mejor» (*second best*) estrategia «bilateralista» en las Américas.<sup>106</sup> Las motivaciones detrás de la estrategia estadounidense bilateralista en la región fueron primordialmente de carácter geopolítico. Por un lado, contrabalancear el liderazgo brasileño en la región, debilitando la cohesión en el MERCOSUR a través del inicio de contactos bilaterales con Uruguay para la firma de un TLC. Una estrategia bilateral con los países del MERCOSUR operaría como un mecanismo para aislar a Brasil y atraerlo hacia negociaciones con los Estados Unidos.<sup>107</sup>

Por otro lado, quebrando la unidad del MERCOSUR, los Estados Unidos buscaban trabar el proyecto contrahegemónico propulsado por la Venezuela de Chávez en la región. Finalmente, y asociado a este punto, Estados Unidos tiene interés en favorecer a los gobiernos de izquierda moderados de América Latina como Chile (durante los veinte años de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, 1990-2010), Brasil y Uruguay<sup>108</sup> por sobre los gobiernos neopopulistas de izquierda surgidos en los últimos años en la región (Argentina, Bolivia, Venezuela y Ecuador).

La Cumbre de Mar del Plata en noviembre del 2005 fue el punto de inflexión: cuando se polarizaron las posiciones entre los 34 países, se estancaron las negociaciones hemisféricas y se operó una reconfiguración del MERCOSUR.<sup>109</sup> Por un lado, en dicha

---

<sup>104</sup> Nicola Phillips: *o. cit.*, y Nicola Phillips: «The new politics of trade in the Americas», en: W. Grant y D. Kelly (eds.): *The politics of international trade in the Twenty-First century*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2005.

<sup>105</sup> Roberto Bouzas (ed.): «Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of MERCOSUR countries, Mexico and Chile», Working Group on EU-MERCOSUR Negotiations, Thematic Area 1 OBREAL/EULARO. Disponible en: [http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=36](http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=36).

<sup>106</sup> Riordan Roett: «Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

<sup>107</sup> Nicola Phillips: «Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas», en *International Affairs*, vol. 79, n.º 2, 2003, pp. 327-349.

<sup>108</sup> Entrevista a Frank Baxter (ex embajador de Estados Unidos en Uruguay), disponible en: <http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/indexES.shtml>.

<sup>109</sup> Con respecto a la reconfiguración del MERCOSUR, es importante destacar que el valor estratégico del ingreso de Venezuela en el bloque radica en que este país es la tercera economía por su tamaño en América del Sur, y el sexto productor de petróleo a nivel mundial. Asimismo, posee vastas reservas de

instancia, los países del MERCOSUR junto con Venezuela declararon que no se reunían las condiciones para obtener un ALCA balanceado y justo.<sup>110</sup> Más aun, Venezuela anunció su retirada de la CAN y su intención de ingresar como miembro pleno del MERCOSUR en diciembre del 2005.<sup>111</sup> Ello debido principalmente a su rechazo de los TLC bilaterales que Colombia, Ecuador y Perú se encontraban negociando con los Estados Unidos.<sup>112</sup>

Finalmente, las elecciones nacionales en Bolivia (2005) y Ecuador (2006) trajeron aparejados cambios hacia la izquierda en ambos gobiernos. Ello, a su vez, ha provocado un acercamiento de estos países hacia el MERCOSUR, por su nuevo perfil contra-hegemónico, como alternativa a la hegemonía de los Estados Unidos en la región latinoamericana. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, manifestó en su oportunidad su intención de asociarse como miembro pleno del MERCOSUR, mientras que el MERCOSUR ha establecido un grupo *ad hoc* para estudiar las fórmulas para la incorporación de Bolivia como miembro pleno del bloque.<sup>113</sup>

Paralelamente a esa reconfiguración del MERCOSUR también operaron fuerzas desintegradoras al interior del bloque. Por un lado, a partir del Consenso de Buenos Aires empezó a pronunciarse un proceso de bilateralización de las relaciones argentino-brasileñas en el seno del MERCOSUR, analizado anteriormente.

En 2002, el presidente uruguayo Jorge Batlle dio los primeros pasos para un acercamiento bilateral del Uruguay con los Estados Unidos. En ese año se creó una Comisión Conjunta sobre Comercio e Inversiones que llevó a la firma de un Tratado Bilateral de Inversiones, conocido como BIT por sus siglas en inglés. En el año 2005, y mientras el déficit del Uruguay con el MERCOSUR se incrementaba, los Estados Unidos se fueron convirtiendo en el principal comprador de la oferta exportable uruguaya, principalmente de sus *commodities*.<sup>114</sup>

---

gas natural (BBC Mundo, 4 de julio de 2007). Por otra parte, el significado político de la entrada de Venezuela es diferente para cada uno de los países miembros del MERCOSUR. Para Argentina, el ingreso de Venezuela representa una posibilidad de contrabalancear el liderazgo de Brasil en el bloque. Brasil, por su parte, está interesado en reforzar el valor geoestratégico del MERCOSUR con los recursos naturales que aportaría Venezuela, a la vez que buscaría posicionarse como el actor moderado dentro del bloque (Pedro Isern Munné: *El ingreso de Venezuela al MERCOSUR*, 13 de diciembre de 2005. Disponible en: <[http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_nota=1065](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1065)>). El Parlamento paraguayo no ha aprobado el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR: se puede decir que los parlamentarios paraguayos ven con recelo el ingreso de Venezuela al bloque, por los problemas políticos que atraviesa Venezuela. En Uruguay, desde la victoria del Frente Amplio en 2004, se vienen realizando esfuerzos y contactos para la incorporación plena de Venezuela al bloque, decisión que ha sido cuestionada por los partidos de la oposición.

<sup>110</sup> Laura Carlsen: «Timely Demise for Free Trade of the Americas», 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <<http://upsidedownworld.org/main/trade-archives-54/124-timely-demise-for-free-trade-area-of-the-americas>>.

<sup>111</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 29/05-Solicitud de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur.

<sup>112</sup> Jaime Acosta Puertas: «La desintegración andina», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006, p. 4.

<sup>113</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 01/07-Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la incorporación de la república de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR.

<sup>114</sup> Véase Instituto Uruguay XXI, <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/>>. Mientras que en 2005 las exportaciones de Uruguay a Estados Unidos totalizaron 789 millones de dólares, en 2009 las exportaciones llegaron a 214 millones. Fuente: <<http://www.cei.gov.ar>>.



El escepticismo del Uruguay hacia el MERCOSUR se fue acentuando no sólo por el continuo déficit comercial hacia la región sino también por el conflicto bilateral entre Uruguay y Argentina a partir del establecimiento de dos plantas de celulosa sobre el margen oriental del río Uruguay. La frustración del Uruguay con el MERCOSUR respecto a este conflicto es doble. Por un lado, cuando Uruguay llevó el conflicto frente al Tribunal Arbitral del MERCOSUR —aludiendo una violación de Argentina al Tratado de Asunción por bloquear la libre circulación de personas y mercaderías—, el Tribunal, si bien condenó la actitud negligente de Argentina frente al bloqueo de las rutas que conectan el tráfico de turismo y comercial de los dos países, no sancionó ninguna medida compensatoria como solicitaba el Uruguay. Esto puede ser analizado como una debilidad del sistema de integración regional para resolver las diferencias entre sus socios. Por otro lado, la neutralidad de Brasil ante el conflicto, podría interpretarse como un apoyo tácito a la Argentina.<sup>115</sup>

Parte de las autoridades gubernamentales uruguayas y del sector privado conciben y abogan por un MERCOSUR como un proyecto de regionalismo abierto, que no sólo se trate de abrir el mercado regional sino también de abrir y expandir terceros mercados de exportación.<sup>116</sup> Uruguay aspira a estar vinculado a la región pero también proyectarse a la economía global.<sup>117</sup> Asimismo, con las principales negociaciones externas estancadas en 2005 (ALCA, la asociación interregional con la Unión Europea), la ventaja de negociar en bloque dejó de constituir un incentivo para el Uruguay.

Por este motivo, en 2005 el Uruguay retomó las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos con el objetivo de explorar la firma de un TLC. Brasil y Argentina rechazaron la idea de que Uruguay firmara un TLC en forma bilateral con los Estados Unidos ya que, de concretarse, ello violaría la Decisión n.º 32/00 que establece el principio de negociación conjunta del bloque y atentaría contra el corazón del MERCOSUR: la conformación de la Unión Aduanera.<sup>118</sup> En enero de 2007, Uruguay firmó un Tratado Marco de Facilitación del Comercio e Inversiones, conocido como TIFA por sus siglas en inglés, que pautó una agenda de trabajo para facilitar el comercio entre ambos países. Hasta el día de hoy, las divisiones políticas domésticas respecto del tema, así como el costo de «ser excluidos» del MERCOSUR están frenando a las autoridades uruguayas en su intención de firmar un TLC bilateral con los Estados Unidos.<sup>119</sup>

El cambio de autoridades en el Uruguay ha marcado una línea más integracionista, pautada por un mejoramiento de las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina y una afinidad ideológica entre los gobiernos uruguayo y brasileño. No obstante ello, persiste en el seno del gobierno la visión del regionalismo abierto y se están estudiando estrategias de inserción internacional alternativas o complementarias al MERCOSUR.

---

<sup>115</sup> Entrevista a Regis Arslanian, «Dos visiones contrapuestas sobre la consolidación del bloque regional», en *El País* (Suplemento *Economía y Mercado*), Montevideo, 25 de junio de 2007.

<sup>116</sup> Kanishka Jayasuriya: «Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project», en *Third World Quarterly*, vol. 24, n.º 2, 2003, pp 339–355.

<sup>117</sup> Semanario *Brecha*, Montevideo, 24 de agosto de 2006.

<sup>118</sup> Semanario *Búsqueda*, Montevideo, 12 de enero de 2006.

<sup>119</sup> Karen Van Rompaey: «Revisando la política comercial de Uruguay: hacia la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Estados Unidos», en *Cuadernos del CLAEH 94-95*, 2da. Serie, Año 30, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2007.

Sin duda alguna, el destino del MERCOSUR está definido por los intereses nacionales y la estrategia de Brasil en materia de política exterior. Si bien las características de la política externa brasileña no se han alterado en profundidad, sí se han alterado tácticamente. Por un lado, Brasil favorece la ambigüedad en materia de política exterior, lo cual le brinda un «margen de discrecionalidad» para actuar según mejor le convenga. Ello significa que frecuentemente no queda claro para terceros cuál es la posición de Brasil. A veces, tampoco está clara la posición a nivel interno, lo que se produce por disensos entre agencias domésticas.<sup>120</sup> Sin embargo, la estrategia de la ambigüedad le permite a Brasil ampliar la brecha entre su posición oficial a nivel de discurso y lo que practica en los ámbitos de negociación.

En general, y en cuanto a la conducción y formulación de la política exterior de Brasil en general, es sin lugar a dudas la Cancillería quien domina el ejercicio del poder, pero esto se hace de manera más evidente en relación a la integración latinoamericana.

Esta lógica se ha plasmado explícitamente en el MERCOSUR, ya que el POP de 1994 establece que son las Cancillerías las que coordinan todo el proceso de negociación en el bloque. De esta forma, Brasil no persigue la construcción de posiciones comunes en el bloque sino que hace «concesiones» que —en lugar de aportar a una verdadera integración— comprometen la percepción de la opinión pública brasileña sobre sus socios y sobre el MERCOSUR.

Como aspecto fundamental de la política exterior de Lula, está la prioridad asignada al eje Brasil-Argentina. Sin embargo, el relacionamiento bilateral está asimismo teñido de la lógica «asistencialista» de Brasil, que tiene como objetivo mantener a Argentina bajo control y aquietar la relación bilateral.

Otra característica de la política exterior brasileña promovida por Itamaraty es la falta de transparencia. Ello se refleja de manera importante en el MERCOSUR, ya que el bloque, con sus múltiples foros de negociación, promueve la proliferación de instancias y documentos, lo que contribuye a la opacidad del proceso de integración regional y, sobre todo, genera dispersión.

**2.** Para construir una verdadera política comercial común<sup>121</sup> —componente esencial en un proceso de integración que aspira a constituirse en un mercado común—, es preciso consolidar un territorio aduanero único. Ello exige ciertos instrumentos jurídicos e institucionales que van más allá del arancel externo común (AEC): un régimen común o único de importación, sea cual sea la entrada del bien en el bloque.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Ejemplo de ello es la famosa controversia sobre la restricción a la importación de neumáticos, que trasluce un desacuerdo evidente entre los argumentos de la defensa brasileña elaborada por el Ministerio del Medioambiente junto a la OMC, y los argumentos facilitados por la Cancillería en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

<sup>121</sup> En el MERCOSUR persisten barreras a la exportación no anticipadas y soluciones *ad hoc* que generan incertidumbre, así como reducen las exportaciones, o desvíos hacia mercados menos conflictivos. Ello es el resultado de una falta de esfuerzo de armonización legislativa o de internalización nacional de normas MERCOSUR. Una política comercial común, que implica libre circulación intrazona, requiere la eliminación de los mecanismos que habilitan desvíos unilaterales a la política arancelaria común, así como el desmantelamiento de todas las barreras no arancelarias (BNA), como los estándares y las certificaciones por parte de los exportadores y gobiernos.

<sup>122</sup> Ramón Torrent, *o. cit.*, p. 39.

El MERCOSUR sigue estando compuesto por cuatro territorios aduaneros distintos y separados, incluso existe «una brecha entre el arancel aplicado y el cobrado resultante de los acuerdos comerciales no armonizados y una multiplicidad de regímenes especiales de importación y excepciones al AEC».<sup>123</sup>

De hecho, la discusión sobre la aprobación del Código Aduanero con vistas a la conformación del territorio aduanero único, sólo se convirtió en una prioridad en el marco del relanzamiento de las negociaciones interregionales entre el MERCOSUR y la Unión Europea, a insistencia de la Comisión Europea.<sup>124</sup>

Si bien en la Cumbre de San Juan se aprobó el Código y otras normativas que hacen a la distribución de la renta aduanera, es posible afirmar que «el MERCOSUR sigue funcionando, esencialmente como una ZLC», y que será un camino dificultoso hacia la construcción de un territorio aduanero común en tanto el proceso de adhesión de Venezuela siga abierto. Hoy por hoy, parece que el MERCOSUR existe efectivamente como bloque regional en el marco de las negociaciones en curso con la UE.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Se nota una superposición importante entre países en bienes de capital, sus piezas y accesorios. De tal manera, existe un vínculo entre el avance hacia la libre circulación y la eliminación de los mecanismos que generan los desvíos.

<sup>124</sup> Véase Ignacio Joptis: *Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid. Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, México, D.F., Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.), 2010.

<sup>125</sup> Ramón Torrent: *o. cit.*, p. 41.

### III.3.

#### *LA TENSION ENTRE CRECIMIENTO Y DESARROLLO SUSTENTABLE*

---

Cabe recordar que desde su fundación, a través del MERCOSUR, los gobiernos de los Estados Partes se propusieron «acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social [...] mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medioambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas [...]».<sup>126</sup>

De estos considerandos, es posible inferir que existen al interior de países algunas contradicciones difíciles de resolver, por ejemplo el mejoramiento de las interconexiones físicas con la preservación del medioambiente. Entendemos que estas tensiones están asociadas a los dilemas del crecimiento económico. Una visión alternativa podría plantearse un modelo de integración regional orientada al desarrollo sustentable,<sup>127</sup> poniendo el foco en el uso eficiente de los recursos naturales y la preservación del medioambiente, que contemple una interconexión física lo más respetuosa de los ecosistemas posible.

En materia de uso eficiente de los recursos, es posible afirmar que en los últimos años se ha avanzado en algunos intentos de integración productiva de cadenas de valor a nivel regional. En la Cumbre de San Juan, los Jefes de Estado resaltaron la puesta en marcha del Portal Empresarial del MERCOSUR, el desarrollo del Grupo de Integración Productiva Misiones, el Centro de Asociatividad Empresarial, los proyectos sectoriales en petróleo, gas y automotriz con respaldo del FOCEM, así como los avances en la integración productiva en las áreas metalmecánica, energía eólica, madera y muebles, vinos, fitosanitaria, aeroindustrial e integración fronteriza, que indica una importante participación de las pymes de la región.

Sin embargo, los avances en materia de interconexión física han sido más controvertidos. Como ejemplos concretos de integración de infraestructura en marcha pueden resaltarse el proyecto de interconexión eléctrica de 500 MW entre Uruguay y Brasil, financiado mayoritariamente por el FOCEM. Otros ejemplos de avances en infraestructura en la subregión son: ampliación del sistema de saneamiento de Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), rehabilitación y pavimentación asfáltica del tramo Concepción-Puerto Vallemí, construcción de la línea de transmisión Itaipú-Villa Hayes, entre otros.

---

<sup>126</sup> Véase Tratado de Asunción.

<sup>127</sup> En este trabajo definimos desarrollo sustentable tomando como punto de partida la definición y propuestas enunciadas por el informe Brundtland de 1986, como un desarrollo económica, social y medioambientalmente sustentable. Ello quiere decir que el desarrollo debe contemplar una dimensión de justicia intergeneracional (uso y explotación de los recursos, cuidado del medioambiente y los ecosistemas), de justicia intrageneracional (justicia social) y de justicia internacional (las naciones más acaudaladas deben ser solidarias con las menos pudientes en términos de financiamiento y transferencia de tecnologías). Asimismo, creemos que para que el desarrollo sea sustentable debe ser culturalmente respetuoso de las minorías étnicas y de la diversidad sexual, y políticamente sustentable. Esto último significa que el desarrollo debe respetar y tomar en cuenta las distintas visiones de los *stakeholders* o beneficiarios, contemplando la más amplia participación social en las estrategias de construcción del desarrollo y sopesando las voces menos fortalecidas (ejemplo: poblaciones indígenas, quilombolas, entre otras), para que dicha participación sea justa y equitativa y no un mero ejercicio formal en pos de la legitimación de una política.

La obra de infraestructura planificada para la hidrovía Paraná-Paraguay es considerada por los países como un elemento clave para la integración física efectiva, ya que permite expandir el desarrollo comercial de la región, reduciendo los costos de transporte. Argentina, Brasil y Paraguay han invertido millones a través de sus sectores públicos, privados y organismos financieros internacionales en la ampliación y modernización de su infraestructura portuaria lo cual ha generado controversias y reclamos por parte de las organizaciones sociales de protección del medioambiente.<sup>128</sup>

En cuanto a la integración energética, el MERCOSUR se enfrenta a un gran desafío, ya que el crecimiento económico demanda más y más energía. En este sentido, Brasil está mejor posicionado, ya que cuenta con una matriz energética diversificada con un alto nivel de energía renovable. Asimismo, es líder mundial en la producción de biocombustibles, fundamentalmente etanol, derivado de la caña de azúcar. El resto de los socios se encuentran desarrollando incipientemente sus propias industrias de biocombustibles y se ha creado un Subgrupo de Trabajo a nivel de MERCOSUR para el desarrollo y armonización de estándares en esta materia. Cabe resaltar que, desde nuestra visión, los biocombustibles no constituyen energías limpias ni renovables, ni mucho menos una estrategia de desarrollo sustentable, ya que su expansión está provocando un cambio en el uso directo e indirecto de la tierra. Ello conlleva a que se produzca, mediante la expansión de los biocombustibles, un corrimiento de la frontera agrícola hacia biomas<sup>129</sup> sensibles, además de promover un modelo de crecimiento que expulsa mano de obra del campo y que todavía promueve prácticas laborales perjudiciales para la salud y la dignidad de los trabajadores, especialmente de la caña de azúcar y que presiona sobre el precio de la tierra y relentece la reforma agraria.<sup>130</sup>

No obstante ello, es posible afirmar que el crecimiento económico de los países miembros del MERCOSUR, está fuertemente basado en la expansión de la agroindustria para la exportación. Este sector productivo es fuertemente concentrador de tierras y de riquezas, que es la base histórica del subdesarrollo latinoamericano y, que sumado al avance de la industria de biocombustibles basado en los monocultivos de caña de azúcar y soja, se ha venido registrando un corrimiento de la frontera agrícola hacia biomas sensibles, como el Cerrado y la Amazonia en Brasil,<sup>131</sup> y el avance de la soja transgénica en Argentina, Paraguay y Uruguay, que —junto al avance de la forestación— comprometen la supervivencia de los pueblos originarios y la agricultura familiar (y con ello la soberanía alimentaria de estos países).

Por todo ello, es posible afirmar que el crecimiento económico basado primordialmente en la agroindustria exportadora y el crecimiento de rutas del comercio y de generación

---

<sup>128</sup> María Montserrat Llairo: «Los grandes proyectos de infraestructura del MERCOSUR. La Hidrovía Paraguay-Paraná: realidades y controversias», en *Proyección*, n.º 6 (Facetas de la relación política-territorio), Mendoza, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), 2009.

<sup>129</sup> Un bioma (del griego «bios», vida), también llamado paisaje bioclimático o área biótica (y que no debe confundirse con una ecozona o una ecorregión), es una determinada parte del planeta que comparte clima, vegetación y fauna. Un bioma es el conjunto de ecosistemas característicos de una zona biogeográfica que es nombrado a partir de la vegetación y de las especies animales que predominan en él y son las adecuadas. Fuente: <<http://es.wikipedia.org/wiki/Bioma>>.

<sup>130</sup> Karen van Rompaey: «The Political Economy of Agrofuels in Brazil and the Contested Meaning of Sustainable Development», Tesis de Maestría de la Universidad de Warwick (Coventry, Reino Unido), mimeo, 2008.

<sup>131</sup> Ídem.

de fuentes de energía como represas hidroeléctricas o gasoductos u oleoductos está comprometiendo la preservación del medioambiente en el largo plazo. Asimismo, un modelo fuertemente basado en la concentración de tierras, sin políticas sociales y fiscales redistributivas atenta contra el objetivo de promover un desarrollo sustentable con justicia social.

### III.4.

#### *LA DIMENSIÓN SOCIAL Y LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES*

---

El Tratado de Asunción comienza diciendo «que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social». Esta es la única referencia a *lo social* que se encuentra en el documento fundacional del MERCOSUR. Asimismo, esta ausencia se observa también en los contenidos del POP.

La institucionalización<sup>132</sup> de un ambiente regional que permita la coordinación de políticas públicas sociales emana de un acuerdo político y social de atender un problema específico común a los Estados Partes del bloque regional, establece obligaciones y derechos específicos para cada actor relevante, establece objetivos y metas claras, y requiere de la construcción de instrumentos para evaluar su consecución.

La historia del último decenio del MERCOSUR se lee a través de los incumplimientos entre los países y los bloqueos a las iniciativas de (re)fundación y (re)lanzamiento. De todas formas, durante los últimos años se observan iniciativas regionales que permiten una lectura de la evolución del MERCOSUR a partir de los logros del proceso. No es un dato menor que parte de esos logros se registran en la agenda social del bloque.

Siguiendo a Mariana Vázquez: «[...] al momento de ser creado, el MERCOSUR tenía una clara orientación económica y comercial. Se buscaba desarrollar el comercio entre los Estados Partes y la integración era entendida solamente como una relación comercial, sin profundizarse en aspectos como la calidad de vida de los ciudadanos, la participación de la sociedad civil en el proceso, el desarrollo socioeconómico de los países, la educación, la salud, etcétera».<sup>133</sup>

Durante la primera década del siglo XXI, marcada por la crisis económico-financiera, se produjo un viraje político e ideológico en los países de la región. El 27 de octubre de 2002, Luis Inácio «Lula» da Silva (Partido dos Trabalhadores, PT) fue electo presidente de Brasil, derrotando a José Serra del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). En mayo de 2003, asumió Néstor Kirchner en la República Argentina; y, en octubre de 2004, el Frente Amplio de Uruguay ganó las elecciones nacionales (Tabaré Vázquez asumiría la Presidencia en marzo de 2005). Tres años después, en abril de 2008, Fernando Lugo ganaba las elecciones en Paraguay.

Este viraje supuso que el proceso de integración adquiriera otro cariz. Si bien los aspectos comerciales mantienen su centralidad, la agenda se amplió y alcanzó ejes temáticos marginales hasta el momento. Esta ampliación (y apertura por parte de los gobiernos) abrió el camino para la incorporación de «otras agendas», vinculadas a cuestiones sociales, culturales, étnicas, medioambientales, entre otras, lo que redunda —

---

<sup>132</sup> El concepto «institucionalización» hace referencia al establecimiento y vigencia de reglas de juego o pautas normativas en una sociedad. Las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (Douglass C. North: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 13).

<sup>133</sup> *25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*, Montevideo, CEFIR-INWENT-Identidad MERCOSUR, Montevideo, 2010, p. 56.

por un lado— en una mayor participación de la sociedad civil organizada y —por otro— en un aumento de la legitimidad social del bloque.

En el camino hacia dicha coordinación institucionalizada, desde su origen hasta el presente, el MERCOSUR ha dado algunos pasos significativos. Un ejemplo es la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) creada en el 2000.<sup>134</sup> Esta instancia busca «[...] atender falencias estructurales de los Estados Partes e ir generando una igualación de sus capacidades, de manera que las asimetrías y desigualdades que existen entre ellos sean cada vez menores, en pos de ir forjando una integración igualitaria para todos los ciudadanos y ciudadanas del MERCOSUR».<sup>135</sup>

La novedad más importante en este tema es la creación del Instituto Social del MERCOSUR en 2007,<sup>136</sup> cuyo cometido es contribuir a la promoción de un diseño participativo de políticas sociales regionales, en una búsqueda por superar las asimetrías a través de mecanismos de cooperación horizontal. Funciona como una instancia técnica de investigación, discusión y concertación intersectorial, a partir del estudio de los problemas sociales que existen en el MERCOSUR. Esto constituye un punto de inflexión, debido a que es la primera instancia regional dedicada exclusivamente a esta temática.

Otro ejemplo son las acciones que se desarrollan en ámbito sociolaboral, acciones que se han construido paulatinamente. En 1994 se creó el Subgrupo de Trabajo n.º 10 (SGT-10), como un espacio de coordinación intergubernamental pero que cuenta con representación de empleadores y trabajadores. Dos momentos se destacan del itinerario regional en esta temática.

Por un lado, la Declaración Sociolaboral y creación de la Comisión Sociolaboral en 1998. En ese entonces, el SGT-11 se dividió en ocho comisiones para tratar los temas relacionados con sus objetivos y, a partir de los intercambios, se comenzó a redactar una Carta Social para el MERCOSUR, siguiendo el ejemplo de la Carta Social Europea. Con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en medio de fuertes controversias, se redactó una *Carta de derechos fundamentales en materia laboral*, que definitivamente se acordó con el texto de lo que es la Declaración Sociolaboral (DSL), aprobada por la Cumbre Presidencial de 1998 en Brasil.<sup>137</sup>

Sin embargo, los trabajadores agrupados en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) aspiraban a un paso más, en el sentido de que era necesaria la creación de un ámbito que, entre otros cometidos, tuviera el contralor del cumplimiento de lo que establecía la DSL. Es así que se puso en marcha la Comisión Sociolaboral (CSL), aceptada y aprobada por la Cumbre Presidencial de Río de Janeiro en 1998. Este conjunto de logros, el SGT-10 (en su denominación actual), la DSL y la creación de la CSL, según algunos especialistas, viene a formar parte de la construcción del espacio social del MERCOSUR.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 61/00-Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS).

<sup>135</sup> 25 años de paz, democracia e integración regional. *Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*, o. cit., pp. 56-57.

<sup>136</sup> MERCOSUR/RES/CMC n.º 03/07-Instituto Social do MERCOSUL.

<sup>137</sup> Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/declaraciones/declmercosur1998.htm>.

<sup>138</sup> Véase Jorge Bruni: *Los órganos sociolaborales del MERCOSUR: historia y estado actual de la cuestión*. Disponible en:



A su vez, en 2004, se creó el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMPLE). Ello significa un avance cualitativo respecto a los logros anteriores, e incluye un Observatorio del Mercado de Trabajo.<sup>139</sup> Tiene como función elaborar la evaluación y seguimiento de la *Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo*.<sup>140</sup> Se parte de un enfoque integral en el que se relacionan las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social, y es coordinado por los Ministerios de Trabajo de los estados miembros.

Asimismo, otra área donde se han registrado avances significativos es en el denominado Sector Educativo del MERCOSUR. Esta iniciativa nace unida a la creación del bloque regional: los Ministerios de Educación de los Estados Partes acordaron la necesidad de construir un espacio institucional en el recién creado MERCOSUR. Es así que pocos meses luego de la firma del Tratado de Asunción, en diciembre de 1991, el Consejo Mercado Común (CMC) aprueba la creación del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM).

Entre las actividades desarrolladas por el SEM se destacan las acciones emprendidas en el campo de la promoción de los derechos humanos en la región, la iniciativa Parlamento Juvenil del MERCOSUR o los avances en el área de la Educación Superior (acreditación regional de titulaciones de grado, movilidad académica, entre otras).

Por último, cabe mencionar otro eje donde se observan logros en la coordinación intergubernamental: el sector salud. La constitución de la Reunión de Ministros de Salud y el Subgrupo de Trabajo n.º 11 (SGT-11) estableció la institucionalización de instancias donde armonizar y establecer mecanismos de control sanitario. El trabajo se centra en el intercambio de información, simplificación de trámites de registro de productos, armonización de normas fitosanitarias, entre otras.

---

[http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec\\_soclabor.pdf](http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec_soclabor.pdf).

<sup>139</sup> El Observatorio posee una página web <http://www.observatorio.net/>, pero no dispone de información actualizada.

<sup>140</sup> MERCOSUR/CMC/DEC n.º 46/04-Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo.

### III.5.

#### *EVALUANDO LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR*<sup>141</sup>

---

##### **Agendas y actores**

La participación social es un eje central de los procesos de integración. Entendemos la participación social como un mecanismo de gobernanza que agrega miradas, reflexiones, demandas y posibilidades al proceso de integración regional. Hay quienes sostienen que la participación de actores sociales hace más complejo al proceso pero, sin el aporte y la mirada de la sociedad civil, los procesos de integración regional corren el riesgo de perder legitimidad ciudadana.

En el proceso de integración del MERCOSUR aparece como evidente la necesidad de institucionalizar instancias de participación que conviertan a las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en protagonistas de la marcha de la integración.<sup>142</sup> El MERCOSUR, en el marco de su institucionalidad actual, sigue ofreciendo un espacio estrecho e insuficiente para la incorporación de todas las nuevas agendas de la sociedad civil, que no solamente son sociales, sino también políticas, económicas, medioambientales y culturales.

La heterogeneidad y complejidad de la sociedad civil de los países, con multiplicidad de actores con diferentes capacidades para enunciar sus voces y visiones, implica que un proceso de profundización democrática y participación ciudadana debe incluir este pluralismo. Concomitantemente, la integración regional afecta las agendas particulares de las organizaciones sociales.

En muchas oportunidades, cuando se discute la participación de la sociedad civil, se plantean dudas acerca de su representatividad. Las organizaciones y movimientos de la sociedad civil se representan a sí mismos y a la población para y con quien trabajan. Frecuentemente se cae en el debate estéril de discutir qué organización es más representativa, lo que resulta en una lógica reduccionista de competencia de actores. Es posible afirmar que esto pasa en la dinámica real y no sólo en los análisis teóricos.

La legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, sino por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y por las particularidades de los grupos de base.

Las voces de diferentes actores otorgan una particular fisonomía al paisaje político del MERCOSUR. Movimientos de diferente signo entrecruzan visiones y diálogos. En este

---

<sup>141</sup> Esta sección se confeccionó en base a las consideraciones que se encuentran en: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.): *El MERCOSUR ciudadano. Un reto para una nueva institucionalidad*, Montevideo, ALOP, 2009. La publicación fue el resultado del proyecto «Seguimiento de las Cumbres Sociales del Mercosur» es una iniciativa apoyada por ACTIONAID. Se realizaron entrevistas a informantes calificados de la región, sobre una pauta semiestructurada que permitía un mayor intercambio con el entrevistado pero sobre puntos establecidos que facilitaban la sistematización de estas. Se denomina ideas fuerza al conjunto de ideas generales, subyacentes: se deducen como mayoritarias del conjunto de las entrevistas y marcan más que nada una tendencia, actitudes, puntos de partida.

<sup>142</sup> Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP): *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y Acuerdos de Asociación*, México, D.F., 2008.

contexto, todo esfuerzo de gestión democrática debe estar dirigido a aumentar las voces de quienes participan (y de quienes no lo hace aún) y de los mecanismos para que los gobiernos las escuchen, pero también a generar mayores espacios de diálogo e interconexión, e integrar a grupos menos organizados en estos espacios de participación. Entre los diferentes movimientos sociales y actores políticos existe un escaso reconocimiento mutuo, lo que dificulta la posibilidad de una transferencia real de las demandas hacia los tomadores de decisiones en el bloque. Asimismo, existe el riesgo de cooptación de las agendas y actores sociales por parte de agentes político-partidarios, por lo que es necesario resguardar la independencia y visión crítica-constructiva de los actores sociales.

A este respecto, las redes y los foros de la sociedad civil tienen un rol cada vez más importante, que es el de articular esta diversidad y esta capacidad distinta que tienen los actores de la sociedad civil de contribuir a un proyecto amplio, lo cual resulta fundamental, porque aislados pierden capacidad real de intervención o incidencia.

En este tema de la democracia y la participación ciudadana, merece una mención especial la nueva realidad constituida por movimientos y actores sociales que actúan a nivel local-nacional-regional-global, generalmente con afinidades y vinculados a sectores políticos progresistas, pero que actúan con autonomía dentro del espacio público y con independencia de los partidos políticos. Si detenemos la mirada en estos actores, es posible constatar que su acción en lo regional y global ha generado nuevas agendas, que no sólo demandan la consagración de nuevos derechos, sino que colocaron en la discusión pública una agenda de justicia social y desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR y el comercio internacional.

La acción de los movimientos y organizaciones sociales en lo regional y global trasciende los contenidos y contextos de sus luchas nacionales, pero estos dos niveles, lo nacional y lo internacional, están en estrecha relación entre ellos, de tal forma que las transformaciones que se logran en uno llevan a transformaciones en el otro. El espacio de acción de estos actores sociales, aún cuando crece en el espacio global, se asienta en las experiencias de organización y disputa en los espacios nacionales, y se combina creativamente en una pluralidad de marcos, de significados de la acción y en diferentes escenarios políticos, sean estos globales, regionales, nacionales o locales. Lo esencial de la combinación se expresa en la constitución de redes y plataformas regionales que producen alianzas y sinergias entre actores sociales de diferente origen y orientación.

La propia evolución de las temáticas así lo exige: por ejemplo, hoy en día abordar una agenda de «desarrollo sustentable» o de problemas ambientales supone articular simultáneamente el debate y la acción en todas esas escalas (local-nacional-regional-global). Una de las posibles consecuencias de esta acción regional es que estos movimientos impulsan derechos, ciudadanías múltiples y en expansión, que transforman los antagonismos nacionales en solidaridades sectoriales, que también permean las fronteras tradicionales de los países, creando acercamientos que son embriones de ciudadanía regional y/o global. Un ejemplo de esto lo constituye la acción de plataformas continentales como la Alianza Social Continental contra el ALCA previa a la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005.

A la hora de hacer un balance del potencial político de las organizaciones y movimientos sociales más activos en el MERCOSUR, sin duda una de sus mayores

fortalezas es constituir espacios articuladores de visiones compartidas, que van conformando identidades colectivas, a la vez que ponen en juego la experiencia, capacidad y conquistas acumuladas, y que concitan una valoración positiva de otros actores sociales y de actores y representantes políticos.

Lejos de paralizarse por la falta de ámbitos de participación y por las limitaciones que genera el déficit democrático que caracteriza al MERCOSUR, la sociedad civil de la región ha ido tomando contacto con los problemas y las oportunidades que surgen en el proceso de integración, y diversos sectores han llevado a cabo acciones para lograr que el proyecto regional cumpla con objetivos de «mejorar las condiciones de vida» de las personas a través del «desarrollo económico con justicia social», como dice el Tratado de Asunción.

Es así que sindicatos, ONG, cooperativas, pequeños y medianos empresarios, mujeres, organizaciones de la agricultura familiar, jóvenes, asociaciones que trabajan en temas de derechos sexuales y reproductivos, entre otros, han planteado demandas y propuestas a los gobiernos de la región respecto de la agenda de la integración, en función de sus intereses y necesidades sectoriales específicos y de su propia visión del proceso.

Sin embargo, es necesario tener presente que los niveles de participación social logrados hasta el momento en el MERCOSUR son reducidos y que solamente algunos sectores de la sociedad civil, como los trabajadores organizados sindicalmente y los empresarios, han jugado un rol relativamente destacado. Los niveles de influencia alcanzados, aun por los sectores más organizados y activos de la sociedad civil involucrados en la toma de decisiones fundamentales para la marcha del proceso de integración, son todavía muy limitados.

### **Evaluación de la institucionalidad participativa**

Entre los actores y plataformas sociales del MERCOSUR existe una percepción de avances en el proceso de integración regional pautaada por la creación de cierta institucionalidad supranacional, el mantenimiento de un flujo comercial importante y hasta su propia continuidad como proceso. Sin embargo, globalmente se detectan las siguientes dificultades en el MERCOSUR desde la sociedad civil de la región:

Déficit democrático y precariedad institucional
Difícil articulación entre los gobiernos (proceso estancado y dependiente de la voluntad de los gobiernos)
Falta de transparencia y burocratización del proceso
Ausencia de complementación productiva y de negociación internacional como bloque
Incapacidad para pensar en políticas regionales de desarrollo (coordinación de políticas)
Ausencia de supranacionalidad

Escasa participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones
Insuficiente internalización de la normativa emanada de los organismos del MERCOSUR por parte de los estados miembros

Fuente: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.): *El MERCOSUR ciudadano. Un reto para una nueva institucionalidad*, Montevideo, ALOP, 2009, p. 38.

Del relevamiento realizado sobre los espacios de participación social se desprenden las siguientes evaluaciones de la institucionalidad participativa actual.

**Foro Consultivo Económico y Social (FCES).** La experiencia del funcionamiento del FCES ha sido en general frustrante para sus integrantes. Con escaso poder de incidencia en los asuntos regionales y un relativo estancamiento en su funcionamiento, el FCES no es visualizado como una instancia real de participación de la sociedad civil. Ello lleva que en la actualidad se discuta su vigencia y su pertinencia como instrumento de participación en el diseño de una nueva institucionalidad del MERCOSUR. Nació en un momento distinto y su composición responde a una visión más tradicional de la sociedad civil, organizada según la división trabajo-capital.

**Parlamento del MERCOSUR (PM).** Existen expectativas moderadas con respecto al PM. Es visualizado como un paso más hacia la creación de instancias supranacionales que permitirá una reflexión política plural de la agenda del proceso de integración regional. Pese a ello, existe incertidumbre sobre el real compromiso de los partidos políticos con su funcionamiento (que determina muchas cosas pero fundamentalmente el sentido y calidad de lo que se haga), así como por su financiamiento y su efectiva inserción en el MERCOSUR institucional-gubernamental.

El Parlamento brinda oportunidades de transformarse en un espacio de *lobby* para la sociedad civil de la región: un ejemplo es la aprobación del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR (aprobado en abril de 2009) y producto de la incidencia de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR. En esta línea, existe la posibilidad de realizar audiencias públicas abiertas en coordinación con las comisiones del Parlamento (hasta el momento es un instrumento poco utilizado). Mención aparte merece la construcción de un vínculo entre el Parlamento y la sociedad civil: la audiencia que organiza la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlamento del MERCOSUR, donde se presenta el Informe Anual sobre Derechos Humanos en los Estados Partes.<sup>143</sup>

**Reuniones Especializadas (RE).** Las RE se valoran como instancias donde participan otros componentes de los gobiernos más vinculados a las políticas (productivas, sociales, culturales) y menos a las cancillerías. Ello las transforma en potenciales instrumentos que habiliten la elaboración de agendas y políticas regionales en los temas que las ocupan. Además del ya recurrente problema presupuestal, y quizás a causa de

<sup>143</sup> Artículo 4, numeral 3 del Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR: «Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR».

una de sus principales potencialidades, las RE tienen un bajo poder decisorio y una fuerte fragilidad institucional (cesan cuando los gobiernos así lo disponen).

Las Reuniones Especializadas se han transformado en un espacio de diálogo político, participación y propuesta, donde la sociedad civil organizada incide en políticas públicas sectoriales. Los ejemplos más claros son la Reunión Especializada de la Mujer (1998), la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (2001) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (2004).

**Programa Somos MERCOSUR (PSM).** Inaugurado en 2005, es principalmente visualizado como una buena iniciativa de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos. Permitió «revelar» una gran diversidad de iniciativas y actores de la sociedad civil que se venían ocupando de los temas regionales. La ampliación de la agenda y los actores facilitó la creación de las Cumbres Sociales. En contrapartida, se constata que no todos los gobiernos de la región han asumido con la misma fuerza esta idea y esto se refleja en sus prácticas (ya sea en cómo el Programa articula con la sociedad civil en cada país, ya sea en cómo se diseñan y organizan las acciones en cada PPT). De igual forma se visualiza que el PSM no tiene una participación clara en la institucionalidad del bloque y, por ende, se puede dismantelar cuando los gobiernos así lo dispongan. Asimismo, se observan, asimetrías en las modalidades de relacionamiento y articulación gobierno y sociedad civil según los países.<sup>144</sup>

**Cumbres Sociales (CCSS).** Desde el 2006, las CCSS son visualizadas como un avance cualitativo y político que permitió generar un espacio de diálogo entre articulaciones de la sociedad civil, y entre éstas y los gobiernos. Pero las CCSS, como instrumento, deben ser revisadas debido a que: (i) existe el peligro de que se vuelvan rutinarias; (ii) no tienen ninguna vinculación establecida con el proceso decisorio del MERCOSUR (por ende, aunque superen su falta de elaboración de propuestas, no se visualiza cuál sería el grado de atención a las mismas); y (iii) son costosas e insumen un proceso de elaboración y preparación que supera las posibilidades reales de organizaciones y a veces de hasta los gobiernos para poder implementarlas.

**Red de Mercociudades.** Mercociudades es la red que reúne a las Alcaldías, Intendencias Municipales y Prefeituras de los centros urbanos del MERCOSUR. Su existencia de por sí garantiza un contenido específico, fundamentalmente social y cultural, al proceso de integración y favorece un nuevo estilo de ejercicio de gobierno local, democrático y descentralizado. Desde el año 1995, Mercociudades ha tenido una línea permanente de claro involucramiento con el proceso de integración regional, convirtiéndose en un punto de referencia del proceso de construcción del MERCOSUR en el concierto internacional de ciudades.

---

<sup>144</sup> Argentina creó, en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. En Brasil fue creado el Consejo Brasileño del MERCOSUR Social y Participativo (Secretaría General de la Presidencia de la República Federativa del Brasil). Paraguay y Uruguay no han habilitado espacios institucionales de este tipo. En octubre de 2010, se realizó una reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre autoridades ministeriales y representantes de la sociedad civil con el objetivo de comenzar un proceso de intercambio para la creación de un espacio de diálogo permanente entre la Cancillería y las organizaciones y redes de la sociedad civil en relación a la inserción regional e internacional del Uruguay.

Luego de muchos años de reclamos infructuosos, en la actualidad Mercociudades es parte de la institucionalidad del MERCOSUR, dentro del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).<sup>145</sup>

**Instituto Social del MERCOSUR (ISM).** Si bien es cierto que, por el momento, la participación de la sociedad civil ha sido muy marginal, es un instrumento de gran potencial y las organizaciones de la sociedad civil deberán diseñar estrategias de participación que les permitan lograr niveles de incidencia reales, como forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos.

La debilidad del ISM radica en que se trata de un instrumento de los cuatro Ministerios de Desarrollo Social y los Ministerios controlan la agenda del nuevo instituto. Esto conlleva una situación donde se genera un espacio donde la sociedad civil puede incidir pero el ISM tiene escasa independencia para construir una agenda propia y con mirada supranacional.<sup>146</sup>

En resumen, los diferentes componentes de participación en el actual formato institucional del MERCOSUR distan de ser aceptables, con el agravante de que muchos de ellos son institucionalmente débiles y plausibles de ser eliminados si cambia la visión y el sentido de la integración por parte de los gobiernos de turno.

Algunas de las limitantes más serias que se observan se pueden resumir en las siguientes.

1. Hay una gran distancia entre el discurso oficial y los hechos. Si se toman como base las declaraciones, documentos, consensos, comunicados, acuerdos, y hasta el lenguaje utilizado en muchos de ellos, parecería que «estamos todos en lo mismo», pero los hechos después son mucho más lentos y dificultosos que los discursos, y en ocasiones sucede el incumplimiento de los compromisos asumidos.
2. Los problemas de transparencia a nivel del MERCOSUR son especialmente graves, ya que se mantiene el secretismo y la reserva, y las dificultades de acceso a la información, lo que aleja al ciudadano común —y aún al involucrado y activista— del conocimiento de los elementos fundamentales para entender lo que está pasando, y poder incidir en la orientación de la toma de decisiones. En este contexto nadie sabe quiénes están negociando los temas claves del MERCOSUR de hoy, ni en representación de quiénes, ni quién los controla. Cabe señalar que, con respecto a la negociación de acuerdos comerciales regionales o con terceros países, hay una escasa transferencia de información desde los gobiernos a la sociedad civil lo que redundará en un insuficiente aporte de la sociedad civil al debate sobre la conveniencia (o no) de firmar este tipo de acuerdos.
3. La construcción de un MERCOSUR ciudadano no es ajena a la dinámica de los otros componentes del proceso de integración. Así como no es posible una

---

<sup>145</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 41/04.

<sup>146</sup> En el caso del Instituto Social del MERCOSUR se conjugan dos aspectos claves que hacen al desarrollo del bloque y que interesan a la sociedad civil: la supranacionalidad como idea y valor a construir, y la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas.

ciudadanía regional sin instancias supranacionales, tampoco es posible lograr una conciencia de lo regional en nuestros países si no funciona la complementación productiva, un comercio justo e inteligente, una capacidad de negociación regional o la necesaria formulación de políticas públicas conjuntas que garanticen los derechos de todos sus pobladores.

4. La carencia de recursos económicos para garantizar el funcionamiento de estas instancias en general y la participación de la sociedad civil en ellas es otro problema recurrente en el MERCOSUR. Un ejemplo claro son las Reuniones Especializadas. Aquellas que han funcionado mejor tienen dos elementos constituyentes que explican en parte ese buen suceso. El primero de ellos es que existen fuentes de financiamiento externas al MERCOSUR y a los presupuestos de los gobiernos nacionales que garantizan su funcionamiento y la participación de organizaciones de la sociedad civil.<sup>147</sup> El otro elemento constituyente es que en ellas existe un fuerte compromiso de participación de articulaciones regionales de la sociedad civil que permiten lograr otra capacidad de organizarse, articularse y generar incidencia y propuestas. Pero sin el primer elemento no sería posible capitalizar el segundo y esto lleva a que la suerte de estas instancias dependa exclusivamente de su capacidad o posibilidad de conseguir financiamiento externo.
  
5. A nivel de los actores de la sociedad civil se percibe un sentimiento de fatiga con relación al MERCOSUR, derivado de, por un lado, el esfuerzo de articular agendas a nivel de la región no tiene correlato con los intereses de la sociedad civil brasileña (más enfocada hacia la política doméstica), y, por el otro, el cansancio resulta del vaciamiento de los espacios de participación e incidencia, que redundan en escasas transferencias a los tomadores de decisiones en el MERCOSUR.

---

<sup>147</sup> Por ejemplo, la Reunión Especializada sobre Agricultura Familia es apoyada por el Programa FIDA MERCOSUR (Programa de apoyo institucional y normativo con el objeto de reducir la pobreza rural en la zona del MERCOSUR). Otro ejemplo: la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), a través del Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, apoya los proyectos *Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR* (Reunión Especializada de la Mujer) y *Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR* (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM)).



## IV

### CONCLUSIONES

---

Este documento ha examinado las distintas dimensiones del proceso de integración del MERCOSUR, destacando los principales avances, obstáculos y desafíos, a veinte años de su establecimiento.

Una primera conclusión general se desprende de este trabajo: el MERCOSUR sufre de un «estancamiento dinámico». Esto quiere decir que el proceso de integración va avanzando en forma dispar en distintos sectores, aunque algunos de ellos se estanquen por determinados períodos. Asimismo, esta idea nos remite a plantear la necesidad de elaborar estrategias que encaucen al proceso hacia una salida de esta situación.

En el plano jurídico-institucional se concluye que, si bien ha habido algunos desarrollos en sus mecanismos e instrumentos, la institucionalidad del MERCOSUR no está adecuada al grado de profundización y alcance que tiene actualmente el proceso y al que aspira el proyecto en función de sus objetivos fundacionales y desarrollos posteriores. En cuanto concierne a la seguridad jurídica del bloque, queda camino por recorrer para acelerar la internalización de normas y generar un marco jurídico claro y transparente, que le otorgue fortaleza y credibilidad hacia adentro y hacia fuera del bloque.

En cuanto a la dimensión político-ideológica del bloque se demostró que la convergencia ideológica ha facilitado algunos avances, mas a nivel discursivo, pero que no es condición suficiente para resolver conflictos mas estructurales que hacen a los desencuentros entre socios grandes y chicos en el MERCOSUR.

La coordinación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, de competencia) ha sido de facto en la primera etapa del MERCOSUR, no registrándose avances sustantivos en la integración positiva en este plano. En lo que hace a la evolución del comercio intra y extrazona se pueden distinguir tres períodos: de 1991-1998 de liberalización y crecimiento del comercio, de 1999-2004 de crisis y retracción del comercio, y de 2005 a la fecha de recuperación y aceleración del comercio, así como diversificación de los destinos de exportación. Asimismo, cabe concluir que Brasil, como potencia regional y emergente se ha ido despegando más y más (en el último período) de sus socios regionales en materia de calidad y cantidad de sus exportaciones.

Las divergencias en materia de política exterior y la persistente dificultad a la hora de consolidar un territorio único aduanero han dificultado la negociación y la obtención de resultados sustanciales del MERCOSUR con terceros. Las asimetrías de tamaño y de política han generado fricciones desintegradoras y en el compromiso político de los países miembros en el seno del bloque.

En cuanto a los objetivos de promover el crecimiento económico, el uso eficiente de los recursos y la preservación del medioambiente, es posible afirmar que el crecimiento económico basado primordialmente en la agroindustria exportadora y el crecimiento de rutas del comercio y de generación de fuentes de energía como represas hidroeléctricas, gasoductos u oleoductos está comprometiendo la preservación del medioambiente en el largo plazo en el bloque. Asimismo, un modelo fuertemente basado en la concentración de tierras, sin políticas sociales y fiscales redistributivas como el que predomina en el

bloque, atenta contra el objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable con justicia social.

Sin embargo, la dimensión social se percibe como un avance en el alcance del MERCOSUR, producto de una nueva visión del proyecto que trasciende lo comercial y aspira a un modelo más justo y equitativo de integración regional. Restan aún instancias supranacionales para una verdadera generación de políticas sociales regionales en el bloque.

En cuanto a la participación de la sociedad civil y movimientos sociales en el MERCOSUR, es posible concluir que existe un déficit importante. La multiplicidad y diversidad de actores no se refleja en una institucionalidad que garantice la incorporación de estos actores en el proceso. Asimismo, existen dificultades de financiamiento de las instancias de participación y la falta de transparencia que opera al interior de MERCOSUR obstaculiza la participación real y, por ende, la legitimidad social y ciudadana del proceso.

Todo lo cual hace pensar, que para alcanzar tanto los objetivos fundacionales como los incorporados en la era «progresista» del bloque, habría que realizar un análisis exhaustivo, de cuánto está dispuesto a ceder soberanía Brasil, ahora que se está consolidando como potencia emergente y *global player* en el escenario internacional.

## V

### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

---

*25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*, Montevideo, CEFIR-INWENT-Identidad MERCOSUR, Montevideo, 2010.

ACOSTA PUERTAS, Jaime: «La desintegración andina», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

AGUERRE, María Julia, Jorge BALBIS y Juan José SARACHU: *La sociedad civil en el MERCOSUR. Guía de Actores*, Montevideo, Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2004.

ALEMANY, Cecilia y Beatriz LEANDRO: *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Montevideo, FES, noviembre 2006.

*Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2010.

ARBOLEYA, Ignacio: *La participación de la sociedad civil organizada en el MERCOSUR. Nuevos desafíos para un nuevo modelo de integración*. Boletín LogoLink América Latina, 4 de agosto de 2008.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP): *El MERCOSUR ciudadano. Un reto para una nueva institucionalidad*, Montevideo, ALOP, 2009.

—: *¿Hacia dónde van las realaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y Acuerdos de Asociación*, México, D.F., ALOP, 2008.

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

BOUZAS, Roberto (ed.): «Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of MERCOSUR countries, Mexico and Chile», Working Group on EU-MERCOSUR Negotiations, Thematic Area 1 OBREAL/EULARO. Disponible en: [http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=36](http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=36).

BRUNI Jorge: *Los órganos sociolaborales del MERCOSUR: historia y estado actual de la cuestión*. Disponible en: [http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/d ec\\_soclabor.pdf](http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/d ec_soclabor.pdf).

CACCIA BAVA, Silvio y Darío PIGNOTTI: «Entrevista a Marco Aurelio García, estratega de Lula da Silva», *Le Monde Diplomatique* (edición sudamericana), Buenos Aires, octubre 2010.

- CAETANO, Gerardo (coord.): *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.
- , Natalia CARRAU y Marcela BERMÚDEZ: *Bancada progresista del Parlamento del MERCOSUR. Un actor regional*, Montevideo, FES, diciembre 2009.
- : *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, Montevideo, FES, diciembre 2004.
- CARLSEN, Laura: «Timely Demise for Free Trade of the Americas», 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <<http://upsidedownworld.org/main/trade-archives-54/124-timely-demise-for-free-trade-area-of-the-americas>>.
- CARRAU, Natalia: *La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR*, Montevideo, FES, abril 2008.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, julio de 2001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo 2010.
- CRESTA ARIAS, Juan: «Asimetrías en el MERCOSUR: un enfoque macroeconómico», en Fernando Masi et al: *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2008.
- CHUDNOVSKY, Daniel y Andrés LÓPEZ: «Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR», en *Revista de la CEPAL*, 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto 2007.
- : «La inversión extranjera directa en el MERCOSUR: un análisis comparativo», en Daniel CHUDNOVSKY (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2001.
- Encontro com o MERCOSUL*, publicación coordinada por la Secretaría General de la Presidencia de la República (Brasil), Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil), y las Secciones Nacionales Brasileñas del Parlamento del MERCOSUR y el Foro Consultivo Económico y Social, julio de 2008.
- Entrevista a Regis Arslanian, «Dos visiones contrapuestas sobre la consolidación del bloque regional», en *El País* (Suplemento *Economía y Mercado*), Montevideo, 25 de junio de 2007.
- JAYASURIYA, Kanishka: «Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project», en *Third World Quarterly*, vol. 24, n.º 2, 2003.

- HAEGEN, Pierre Louis y José VIÑALS: *Regional Integration in Europe and Latin America: monetary and fiscal aspects*, Surrey, Ashgate Publishing Ltd., Surrey, 2003.
- HAAS, Ernst: «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, vol. 30, n.º 2, Cambridge University Press, primavera de 1976.
- HURRELL Andrew: «The politics of regional intergration in MERCOSUR», en Victor Bulmer-Thomas (ed.): *Regional integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of open regionalism*, Londres, Institute of Latin American Studies (ILAS), 2001.
- : «Hegemony and Regional Governance in the Americas», Global Law Working Paper Series, Nueva York, NYU Law School, diciembre 2004.
- Identidad MERCOSUR: *Los logros de la integración*, Serie Cuadernos para la integración regional, n.º 1, abril de 2009.
- ISERN MUNNÉ, Pedro: *El ingreso de Venezuela al MERCOSUR*, 13 de diciembre de 2005. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_nota=1065](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1065)).
- JOPTIS, Ignacio: *Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid. Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, México, D.F., Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.), 2010.
- LLAIRO, María Montserrat, «Los grandes proyectos de infraestructura del MERCOSUR. La Hidrovía Paraguay-Paraná: realidades y controversias», en *Proyección*, n.º 6 (Facetas de la relación política-territorio), Mendoza, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), 2009.
- LUJÁN, Carlos: *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración*, Documento de Trabajo n.º 9, Montevideo, CEFIR-inWENT-Somos MERCOSUR, 2010.
- MERCOSUL Social e Participativo: *Construyendo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*, 1era. edición, Brasilia, 2007.
- : *Construyendo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*, 2da. edición, Brasilia, 2010.
- MORALES, Mariela: «Democracia e integración. MERCOSUR y CAN. La tridimensionalidad de las Cláusulas Democráticas», Max Planck Institute for Comparative Constitutional Law and International Law. Presentación realizada en Montevideo, 5 de mayo de 2008.
- «No nos tengan miedo, nosotros somos su pueblo». Compendio de documentos Cumbre Social del MERCOSUR (material elaborado por la Presidencia *pro tempore* del MERCOSUR, Paraguay).

- NORTH, Douglass C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006.
- OCAMPO, José Antonio: «Pasado, presente y futuro de la integración regional», en *Integración y Comercio*, n.º 13, Año 5, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, pp. 149-162.  
 Disponible en:  
 <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_intal\\_iyc\\_13\\_2001\\_ocampo.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_intal_iyc_13_2001_ocampo.pdf)>.
- OSIMANI, Rosa y Romeo PÉREZ ANTÓN: «El desafío de la asociación: la Unión Europea y el mercosur», en Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación estratégica*, Barcelona, Icaria, 2006.
- PADRÓN, Álvaro: «MERCOSUR, nuevos actores y nuevas agendas», en Gerardo CAETANO (coordinador): *América Latina: desafíos de su inserción internacional*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2007.
- PEÑA, Félix: *Protagonismo valioso* (Columna Radar Internacional), 19 de abril de 2005.  
 Disponible en:  
 <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=radar&raagno=articulos/2005-04-19>>.
- PEREIRA, Marcelo: *Ser y parecer. Balance de la iniciativa Somos MERCOSUR*, Montevideo, FES, diciembre 2006.
- PHILLIPS Nicola: «The new politics of trade in the Americas», en: W. Grant y D. Kelly (eds.): *The politics of international trade in the Twenty-First century*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2005.
- : *The Southern Cone model. The political economy of regional capitalist development in Latin America*, Londres, Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy, 2004.
- : «Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas», en *International Affairs*, vol. 79, n.º 2, 2003.
- PEROTTI, Alejandro y Deisy VENTURA: *El proceso legislativo del MERCOSUR*, Montevideo, Comisión Parlamentaria Conjunta-Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales-Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- PORCELLI, Emanuel: *Logros y desafíos de la dimensión parlamentaria del MERCOSUR*, mimeo, 2010.
- ROETT, Riordan: «Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.
- Secretaría del MERCOSUR: *Primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, 2004.

- TORRENT, Ramón: «Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real», en: Julio BERLINSKI, Francisco PIRES DE SOUZA, Daniel CHUDNOVSKY y Andrés LÓPEZ (coords.): *15 años del MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, 2006.
- VAILLANT, Marcel: *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*, Serie de Publicaciones en Comercio Internacional, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- : «¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?», en *Cuadernos del CLAEH 94-95*, 2da. Serie, Año 30, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2007.
- VAN ROMPAEY, Karen: «Revisando la política comercial de Uruguay: hacia la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Estados Unidos», en *Cuadernos del CLAEH 94-95*, 2da. Serie, Año 30, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2007.
- : *The Political Economy of Agrofuels in Brazil and the Contested Meaning of Sustainable Development*, mimeo, Tesis de Maestría de la Universidad de Warwick, Coventry, 2008.
- VÁZQUEZ, Mariana: Documento nacional Argentina-capítulo MERCOSUR para el proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)-Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2008.
- VENTURA, Deisy: «Sociedades efervescentes, governos sem gás», *Le Monde Diplomatique* (Edição Brasileira), San Pablo, febrero de 2008.
- : Documento nacional Brasil-capítulo MERCOSUR elaborado para el proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)-Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2008.
- WIENER, Antje y Thomas DIEZ: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- WOISCHNIK, Jan: «Institutionelle Konsolidierung im MERCOSUR: Neuer Praesident, Neues Gericht, Neues Sekretariat», KAS Auslandsinfo 1/2004.

### **Enlaces**

- <http://es.wikipedia.org/>  
<http://stats.oecd.org/glossary/>  
<http://www.abc.com.py/>  
<http://www.mercosur.org.uy/>

<http://www.argenpress.info/>  
<http://www.uruguayxxi.gub.uy>  
<http://www.felixpena.com.ar>  
<http://www.iadb.org/intal/>  
<http://www.sice.oas.org/>  
<http://www.parlamentodelmercosur.org/>  
<http://www.parlamento.gub.uy/>  
<http://www.larepublica.com.uy/>  
<http://www.cei.gov.ar/>

**Publicaciones periódicas**

Diario *El País*.

Semanario *Brecha*.

Semanario *Búsqueda*.



Organiza:  
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

