



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**MERCOSUR, ¿una realidad o ambigüedad
argentina en la era kirchnerista?**

Alumna: Carolina Soledad Conti
Tutor: Raúl Ricardes

Firma del tutor

Julio, 2014

ABSTRACT.

Mercosur está cada vez más cargado ideológicamente pero su eficacia disminuyó con el tiempo. Las deficiencias en la aplicación de las normas y en las instituciones inoperantes no revelan la naturaleza pragmática del MERCOSUR, ya que aboga de manera retórica por la integración regional mientras que elude sistemáticamente los compromisos regionales.

Si bien, el gobierno argentino ha continuado apoyando el proyecto a nivel discursivo, sus estrategias han sido mucho menos constructivas y fueron guiadas por intereses materiales inmediatos más que por motivaciones ideológicas. Brasil es el principal socio comercial de la Argentina y aliado regional clave. Sin embargo, una relación ambivalente ha minado, tanto sus decisiones de política económica, como sus visiones sobre el sentido estratégico del Mercosur: mientras Brasil acentuaba la dimensión política del proceso de integración en el marco de su ascenso como potencia regional en el espacio sudamericano, la Argentina ponía el énfasis en la potencialidad económica del bloque. Las circunstancias han cambiado, y las percepciones actuales no son especialmente positivas.

No obstante, a pesar del estancamiento institucional no revertido por el que transcurre Mercosur, todos los miembros del grupo han sido favorecidos por este proceso regional.

Índice.

	Página.
<u>Introducción</u>	4
<u>Capítulo I</u>	6
Teorías que explican el fenómeno mercosureño en términos comparados al proceso europeo.	6
El aporte de las teorías “del Sur”.....	8
Las motivaciones que llevaron a los países de la región a conformar el Mercosur. ¿Una profecía no cumplida?.....	11
Balance de los objetivos planteados. Luces y sombras.....	13
El condicionamiento externo a la consecución del proyecto regional.....	17
<u>Capítulo II</u>	19
Balance de 10 años de gestión política-económica.....	19
Factores estructurales que explican el statu quo.....	20
a) La historia política de los gobiernos.....	20
b) La incidencia de las asimetrías intra-bloque.....	21
Aspectos económicos de la evolución de MERCOSUR.....	25
a) El comercio intrazona.....	25
b) Nivel de interrelación de las economías mercosureñas.....	26
c) Resultados preliminares.....	29
Los sucesos de conflictividad intra-Mercosur.....	30
<u>Capítulo III</u>	34
¿Por qué vale la pena repensar el regionalismo mercosureño?.....	34
Reconsiderar Mercosur. ¿Área de libre comercio o Unión aduanera?.....	34
La paradigmática alianza Argentina-Brasil.....	37
El liderazgo de Brasil.....	40
La nueva agenda positiva.....	41
¿Qué demandan los nuevos actores subnacionales ante un nuevo esquema botton-up?.....	43
El elemento “externo” en la nueva agenda.....	46
<u>Reflexiones finales</u>	48
<u>Fuentes Bibliográficas</u>	51

Introducción.

Las investigaciones científicas generalizadas, presentan al fenómeno regional Mercosur atravesando tres fases¹ diferenciadas: la ascendente que coincide con su fecha de nacimiento, entre los años 1991 hasta 1998, fecha de la devaluación brasileña y del cambio de signo en el intercambio comercial entre la Argentina y Brasil; una segunda, descendente con la crisis de ambos países entre 1998 y 2002; y una tercera de estancamiento e intentos de reactivación, desde ese lapso y el surgimiento al poder de Brasil por parte de Ignacio Lula da Silva y de Néstor Kirchner en la Argentina. Esta última fase, evidencias dos subetapas para el caso argentino: por un lado, desde la asunción de Duhalde en el 2002 hasta los primeros indicadores de la salida de la recesión en el 2003; y por el otro, y la que aquí nos interesa, la gestión durante el gobierno de Kirchner. En esta última coexistieron tres visiones diferenciadas respecto del Mercosur. La primera opción, conocida como “opción sudamericana” con el aval argentino a las iniciativas externas brasileñas, privilegiando el liderazgo del presidente brasileño en el bloque, al menos discursivamente, al status de relaciones estratégicas. La segunda opción, contraria a la anterior, denominada “latinoamericano-alcalina”, que procuraba mantener abiertas las opciones ALCA y MERCOSUR, con un Brasil batallando por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mientras la Argentina, como otros países de la región, se oponía al incremento del número de miembros permanentes de dicho consejo, y Venezuela ocupando un lugar privilegiado en la política exterior argentina gracias, en parte, a su poderío petrolero. Esta opción, esgrimida abiertamente por el propio presidente Kirchner, nació de los roces surgidos entre el mandatario argentino y su par brasileño como fruto de la actitud neutral de Lula en las difíciles negociaciones que la Argentina llevaba a cabo con el FMI. Finalmente, esta segunda visión, fue desechada abiertamente en la controversial IV Cumbre de las Américas llevada a cabo en Mar del Plata. Ahora bien, y como objetivo prioritario de este trabajo de investigación, nos inmiscuiremos en la tercera opción, la de un MERCOSUR

¹ Corigliano, Francisco, “El espacio del MERCOSUR en la política exterior argentina: de Menem a Kirchner (1991-2006)”, revista *Agora Internacional*, Buenos Aires, Año 1, N° 2, Diciembre 2006, pp. 34-35

“multidimensional”, en su fase actual de bloqueo institucional, pero que ha superado al Mercosur predominantemente “comercialista” de la década de los noventa.

La cooperación internacional está pasando por un momento difícil. El estado de “bloqueo” en el que está inmerso también el Mercosur muestran, o bien, que las negociaciones han fallado, o que han alcanzado un éxito limitado. A continuación, analizaremos, en el capítulo primero, el marco teórico que más se acerca a explicar la particularidad del fenómeno mercosureño en relación a otros procesos, y las motivaciones endógenas y exógenas, que llevaron a este diagnóstico inicial. En el capítulo segundo, observaremos el papel preponderante que juegan las estructuras (asimétricas) intrínsecas a los principales cuatro países socios, de los cuales se tiene abundante experiencia empírica, haciendo hincapié en los factores causales políticos y económicos, la dinámica multilateral argentina y la conflictividad intra-Mercosur. De allí pasaremos, en el capítulo tercero, a analizar los desafíos y oportunidades futuros del Mercosur, y la necesidad de repensar los conceptos de unión aduanera e integración positiva, la política conjunta argentina-brasilera y los nuevos esquemas de cooperación que podrían estructurarse ante el surgimiento de “nuevos actores” en la arena regional.

Capítulo I.

Teorías que explican el fenómeno mercosureño en términos comparados al proceso europeo.

Si partimos de la definición inicial enunciada por Haas, según la cual, la integración regional es “el proceso por el cual los estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de un modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos mutuos”²... y que tales “estados lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros”³, descubriremos que dicha lógica, no sólo, no es aplicable a la lógica sudamericana, sino que tales términos son aplicables de manera excluyente a la experiencia europea. De todo el entramado global de experiencias integradoras que subyacen, hasta algunas de manera superpuestas, la Unión Europea resulta ser el único caso de éxito de proyecto de integración regional, obviamente con sus luces y sombra. Entonces, antes de avanzar con el tema que nos convoca, surge la necesidad de conceptualizar la experiencia “integrativa” suscitada en nuestra región, la de Sudamérica, en especial el fenómeno Mercosur. Por ello, a continuación, desarrollaremos algunas aclaraciones respecto a los conceptos que emplearemos en este trabajo.

El regionalismo contemporáneo, expresión general iniciada en los noventa en todos los continentes, a excepción de Europa, abarca una multiplicidad de fenómenos o manifestaciones distintas. Andrew Hurrell⁴ enumera cinco de ellos agrupados según, son provocados por factores no previstos, como el aumento del comercio, los flujos migratorios o las raíces

²Haas, Ernst B. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. Citado en Malamud, Andres y Schmitter, Philippe C. *La experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del Mercosur*. Desarrollo Económico, vol. 46, N°181 (abril-junio 2006).

³Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe. Ob. Cit.

⁴Hurrell, Andrew ‘Regionalism in Theoretical Perspective’, in L Fawcett and A Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order* (Oxford, Oxford University Press, 1995). Citado en Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Working Papers. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-42. 2013/20.

históricas comunes, o bien son el resultado de las decisiones formales del Estado o sus consecuencias. En el primer grupo se ubican la regionalización o interdependencia social o económica, la conciencia y la identidad regional. En el segundo, la cooperación interestatal regional, la integración promovida por el estado y la cohesión regional. Ninguno de ellos se debe dar a sí mismo los derechos exclusivos para utilizar el término.

La experiencia regional, por lo tanto manifiesta una naturaleza compleja, multidimensional y en estado de fluidez, lo que Tokatlian ha conceptualizado como el “complejo integracionista”, la manifestación... dinámica de largo plazo... a través de la cual se aspira a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios internos de... (una) área subalterna internacional⁵. Dentro de esta lógica se desarrollan en distinto grado de profundidad, la cooperación, la integración, la unión, la concertación y el multilateralismo. Aunque la cooperación implica el cumplimiento voluntario, la integración requiere un cierto grado de transferencia de la soberanía, al punto tal, que desaliente la retirada unilateral y eleve los costos de la reversión de dicho proceso. Entendida así, la integración hoy es un subconjunto de la cooperación.

Haas ha definido cuatro niveles progresivos de cooperación, comenzando por la Zona de Libre Comercio, continuando por la Unión aduanera, el Mercado Común y concluyendo el máximo nivel con la Unión Económica⁶. Dentro de esa estructura, se ha ubicado al Mercosur como una Unión Aduanera altamente perforada por numerosas barreras no arancelarias que permanecen, en parte debido a los desbalances del comercio⁷.

En el “spaghetti bowl” de los procesos regionales, específicamente en Latinoamérica, existe una dificultad de concretar proyectos estables. Más aún, no sólo, que estos procesos inconclusos no mueren, sino que permanecen en letargo constituyéndose en obstáculos para el resto de los procesos que se encaucen. Estas propuestas responden a una lógica de desgaste-confianza intergeneracional, donde conviven nuevas clases dirigentes que promueven una

⁵Tokatlian, Juan Gabriel. *Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate*. Desarrollo Económico, vol.51, N°204 (enero-marzo 2012), 475-492.

⁶Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Working Papers. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-42. 2013/20

⁷Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISSN 1680-869X LC/L.3404 noviembre de 2011.

determinada articulación y las viejas clases dirigentes que continúan con los esquemas precedentes. Por lo que, no sorprende que cada fracaso se convierta en un nuevo estímulo⁸. De ello, podría entenderse también el impulso renovado que surgió después de los sucesos de septiembre de 2001. Ante el viraje de la política exterior y de seguridad por parte de Estados Unidos, con el incipiente abandono de la región sudamericana en su agenda, permitió a los países del cono sur ganar márgenes de autonomía, tanto en el plano político –con el surgimiento de gobiernos de izquierda con fuertes mensajes que se contraponen al modelo neoliberal, como en el plano económico –poniendo en marcha nuevos programas de desarrollo desprendidos del Consenso de Washington, permitiendo la recuperación de sus mercados internos⁹. Estos gobiernos, llamados post-neoliberales, han mostrado una mayor “sensibilidad social”, aunque aún se observa en muchos de ellos cierta continuidad de la doctrina neoliberal y de las estructuras de poder que reproducen la exclusión social y la desigualdad¹⁰. En un mundo globalizado, donde viejos y nuevos retos ponen en cuestión los procesos de decisión tradicionales, y en el que los estados encuentran cada vez más difícil gobernar los procesos políticos, las relaciones humanas y las transacciones económicas transfronterizas; la gobernanza regional se ha convertido en una poderosa herramienta para confrontar esta creciente complejidad. No obstante, la experiencia nos muestra que estos procesos regionales no siempre se han beneficiado de los procesos de crisis. A veces, la coyuntura obliga a que los estados tiendan a encerrarse en sí mismos y se refugien en nacionalismos cortoplacistas,¹¹ vulnerando los procesos regionales.

El aporte de las teorías “del Sur”.

⁸Rhi-Sausi, Jose Luis, Oddone, Nahuel. *Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina*. Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI). Investigación & Desarrollo, vol. 21, N°1 (2013), ISSN 2011-7574.

⁹Rhi-Sausi, Jose Luis, Oddone, Nahuel. Ob. Cit.

¹⁰Arena García, Nahuel. *Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XVIII, N° 27/Diciembre 2012 ISSN 1667-8613. RNPI 699.864. Pags. 22-49.

¹¹Fioramonti, Lorenzo (edit.) *Regions and Crises: New Challenges for Contemporary Regionalisms*. Palgrave Macmillan, 2012. 264 págs. Citado en Soriano, Juan Pablo. *Dilemas (y dificultades) de la integración regional*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals. n.102-103, p. 243-253

El “bloqueo” del pensamiento político autónomo¹² hace que las analogías sobre los procesos de regionalización sean aplicadas de manera rápida, fácil y no críticas entre Latinoamérica y Europa, sin reflexionar sobre las diferencias estructurales de gran importancia entre los procesos de ambas regiones. Más aun, con la actual crisis europea, hace repensar el regionalismo en nuestra región.¹³ Las disputas comunes a cualquier interacción política acaban por ocultar la dirección y el rendimiento general del proceso de integración, sobre todo cuando se toma como referencia la integración europea. Estas comparaciones abstraen el punto de partida de los países del Mercosur, sesgados por el subdesarrollo y las desigualdades, y el carácter incipiente de esta experiencia,¹⁴ –que solo lleva 20 años de vida, sustancialmente diferente a la trayectoria de la Unión Europea.

La integración europea respondió a un proceso dinámico, poco sistemático, con una amplia gama de actores y una dinámica expansiva. Dicha crisis es comprensible, si observamos que, una parte no irrelevante de las decisiones llevadas a cabo por la Unión Europea después del fin de la guerra fría han sido erradas¹⁵: se aisló de su vecino Rusia, se subordinó a Estados Unidos y se cobijó bajo el paraguas de la OTAN, sin procurarse una autonomía militar; prefirió expandirse “napoleónicamente” en número antes que profundizar cualitativamente sus proceso integrador; careció de una estrategia coordinada hacia China y los países emergentes; burocratizó sus estructuras institucionales en vez de democratizarlas; se concentró más en los negocios que en los ciudadanos; mantuvo la doctrina neoliberal en la concepción del mercado; abandonó políticas industriales activas; creó una moneda en el marco de esquemas políticos tradicionales; y se lanzó a aventuras militares equivocadas de las que viene pagando costos

¹²Graciarena, Jorge. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1976, p. 252. Citado en Tokatlian, Juan Gabriel. Ob. Cit.

¹³Al pasar más allá del objetivo de lograr un mercado común, el proceso de integración ha generado una serie de problemas de gobernabilidad intratables: el turno de Eurolegalismo no ha sido compensada por la ampliación de la participación ciudadana, la Comisión sigue siendo dominado por un enfoque insular a la consulta con los intereses afectados; y el dominio de la capacidad nacional de reglamentación y de la autonomía se ha reducido de forma constante, mientras que la representación política y la política electoral se mantienen obstinadamente nacional. La actual crisis presupuestaria y monetaria brilla una luz brillante en estos problemas (Eichengreen, Fligstein et al.), Al tiempo que revela la ausencia notable de lo que Europa necesita más: un fuerte liderazgo político capaz de forjar una UE más federal. Yves citado en Tokatlian. Ob. Cit.

¹⁴ Pautasso, Diego. *Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional*. Meridiano 47 vol. 13, n. 129, jan.-fev. 2012.p. 10-16.

¹⁵Tokatlian, Juan Gabriel. Ob. Cit.

domésticos, humanos, diplomáticos, simbólicos y geopolíticos. Sobre todo, pretendió (especialmente Francia) limitar el redespliegue de una Alemania asertiva y descubrió, tardíamente, que el eje económico europeo pasa por Berlín.

Es bajo la lupa de esta encrucijada europea, donde los países del Mercosur deben encontrar el estímulo suficiente para reformular su proceso regional, especialmente, la que aquí nos ocupa, la Argentina en su interacción bilateral con Brasil. Amén, de que las disputas entre ambos países proceden de la época del colonialismo, no cabe duda que constituyen el eje geopolítico más representativo de la región,¹⁶ y que el paso de esa lógica confrontacional a una de cooperación nos permite explicar el surgimiento del Mercosur.

En América Latina, surgió un enfoque teórico autóctono “del sur”¹⁷, cuyo objetivo era explicar las asimetrías existentes entre los estados, y al mismo tiempo, postular alternativas políticas que permitieran a los gobiernos atenuar las desigualdades y superar la situación de crisis en la que se encontraban, según el contexto histórico imperante. Juan Carlos Puig advierte la imperiosa necesidad para los latinoamericanos de desideologizar la ciencia de las relaciones internacionales y establecer categorías propias en este campo. El clima de época que se inicia con el denominado giro a la izquierda reabre el debate en torno a la autonomía política exterior. Las políticas exteriores ensayadas por la Argentina y Brasil nos proveen evidencias sobre la puesta en práctica de sus postulados. Vigevani y Cepaluni plantean la “autonomia pela diversificação”¹⁸ como el modelo de política exterior elegido por la administración de Lula; y Myriam Colacrai acuña la noción de “autonomía regional”¹⁹ como categoría de análisis de la política exterior argentina después de la crisis de 2001.

¹⁶Caetano, Gerardo. *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991-2011)*. MERCOSUR 20 años. CEFIR. Centro de Formación para la Integración Regional. 2011. ISBN 978-9974-8299-0. Pags.21-69

¹⁷ Lorenzini, Maria Elena, y Pereyra Doval, María Gisela. Revisando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teorías y praxis en Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. UAM. N°22. Febrero-mayo 2013.

¹⁸ Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel, “A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação”, en *Contexto Internacional*, Volumen 29, n° 2, julio-diciembre, 2007, pp. 273-335.
¹⁹ Colacrai, Myriam, “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Víctor; Gonçalves, Williams (orgs.) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As varias arestas de uma concepcao estratégica*, Revan, Rio de Janeiro, 2009, pp. 33-50.

La autonomía pela diversificação plantea la adhesión a principios y normas internacionales a través de alianzas regionales en foros comunes, con independencia de la cercanía o lejanía geográfica, para reducir las asimetrías y aumentar la capacidad de negociación frente a los países más poderosos, en pos de lograr una estrategia autonomizante en el marco de los juegos de interdependencia. La administración de Néstor Kirchner, por su parte, modificó el sustento teórico de la política exterior que implicó el reemplazo del realismo periférico por una versión remozada de la autonomía y una alteración del orden de prioridades en la agenda. En ese contexto, Kirchner pensaba la inserción internacional de la Argentina desde el Mercosur ya que la pertenencia al bloque, suponía el fortalecimiento de nuestro país e incrementaba su peso en las negociaciones internacionales.

Las motivaciones que llevaron a los países de la región a conformar el Mercosur.

¿Una profecía no cumplida?

Como bien ya anticipamos, el nuevo paradigma internacional del fracaso del modelo neoliberal, y particularmente su costo social, contribuyó al surgimiento en la región de una “nueva izquierda”, más moderada y pragmática, pero con una fuerte vocación de articulación de lo local con lo global. Aquello, a lo que hemos denominado “post-neoliberal”, no es más que una búsqueda de superación de los déficit del modelo neoliberal, a partir de la devolución al Estado de un rol más prominente, y la búsqueda de alternativas regionalistas para hacer frente a las fuerzas hegemónicas y caminar hacia una mayor autonomía regional²⁰. En ese contexto, Mercosur es considerado hoy, por diversas razones que analizaremos, el modelo más significativo de regionalismo en el Cono Sur. Paradójicamente, al éxito inicial de estimular el comercio intrarregional, que creció exponencialmente hasta la crisis brasileña de 1998, se contrasta la falta de progreso en la acción de institucionalizar una unión aduanera durante más de veinte años desde su creación. Del mismo modo, se cree que su origen fue la vuelta de la democracia, aunque Brasil contaba con un gobierno militar cuando se inició el proceso. Además, los parlamentos nacionales y la sociedad civil –en especial la comunidad empresaria,

²⁰Arena García, Nahuel. *Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XVIII, N° 27/Diciembre 2012 ISSN 1667-8613. RNPI 699.864. Pags. 22-49.

no jugaron un rol importante inicialmente para profundizar la integración, sino que fue un proceso conducido por el ejecutivo dejando poco lugar a los demás²¹.

Como lo han analizado entre otros Bouzas y Soltz²², el Mercosur se aventuraba, inicialmente, a una institucionalidad netamente intergubernamentalista-extremo²³ y a un perfil integracionista muy prioritariamente comercial. Apostaba prioritariamente a amplificar los acuerdos económicos y comerciales, con tópicos jerarquizados como: la progresiva eliminación de aranceles, la definición de un régimen general de normas de origen, salvaguardas para prácticas desleales en el comercio intrazona y ciertos plazos para la implementación de un mecanismo de solución de controversias. En el Tratado de Asunción de 1991 podían identificarse ya estos tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los Estados Partes: un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisorios del bloque, la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de “actos legales incompletos”, y la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque. La definición de un régimen transitorio para la solución de controversias mediante tribunales arbitrales *ad hoc*, de jurisdicción obligatoria en el Protocolo de Brasilia de diciembre de 1991, el tiempo lo verificó como claramente insuficiente y poco efectivo en la práctica. Sin el desarrollo de una normativa Mercosur, con su consiguiente inseguridad jurídica, agravada por las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los países socios, con la tentación a menudo concretada del incumplimiento de lo acordado, configura no sólo un nítido *déficit democrático* en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, en particular, cuando los contextos internacionales se volvieran desfavorables y las controversias entre los socios del bloque se multiplicaran.

²¹Heine, Jorge. *Regional integration and political cooperation in Latin America.*, Latin American Research Review, Vol. 47, No. 3. © 2012 by the Latin American Studies Association. Balsillie School of International Affairs Wilfrid Laurier University.

²²Bouzas, Roberto y Soltz, Hernán. *Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR.* Hamburg, Institut Für Iberoamerika –Kunde, August 2002, Citado en CAETANO, Gerardo. *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991- 2011).* MERCOSUR 20 años. CEFIR. Centro de Formación para la Integración Regional. 2011. ISBN 978-9974-8299-0. Pags.21-69

²³Algunos autores no han vacilado en calificar de interpresidencialista, recelosa de las reglas o procedimientos al estilo del proyecto NAFTA.

La meta heredada rápidamente se mostró irrealista. Los calendarios de reformulación de metas, de levantamiento gradual de las barreras arancelarias y de fijación del Arancel Externo Común, fueron sufriendo modificaciones años tras años. El especial dinamismo de la relación bilateral entre la Argentina y Brasil no amainó, al tiempo que la emergencia del problema de las asimetrías de los gigantes del bloque respecto a Paraguay y Uruguay detonó, en más de una ocasión, en una seguidilla de conflictos importantes²⁴. Más aun, la rápida exclusión de Paraguay del Mercosur y la acelerada incorporación de Venezuela al bloque, pone en jaque la institucionalidad del bloque. Más aún, grupos “transversales” de izquierda reunidos en torno al kirchnerismo consideraban necesaria a la alianza entre Buenos Aires y Caracas con un doble fin: repotenciar al desvanecido Estado argentino y contener las excesivas aspiraciones de influencia regional del Estado brasileño. Bajo esta lógica, el Mercosur –y por su conducto, la capacidad negociadora argentina –se vería fortalecido con una participación plena de Venezuela en el mecanismo de integración²⁵.

Balance de los objetivos planteados. Luces y sombras.

A pesar de las diferentes percepciones y percances reales, es preciso considerar algunos elementos positivos²⁶ a la hora de evaluar la evolución del Mercosur. Primero, es innegable que permitió crear un clima de confianza, dirimiendo las rivalidades entre los dos mayores países de la Cuenca del Plata: Brasil y Argentina, y consolidó la unión de los cuatro países sirviendo como barrera para los modelos neoliberales. Segundo, la democracia como régimen político se ha extendido por toda la región. Tercero, dinamizó las relaciones comerciales, creando alternativas de mercado en un contexto internacional adverso, y las crisis externas no parecen haber sacudido a la región como en el pasado. Cuarto, la retórica a favor de la integración pareciera haberse multiplicado independientemente de la postura ideológica del gobierno de turno, configurando coordinaciones políticas para lidiar con las tensiones regionales y con la inserción del bloque en el plano internacional. Quinto, mas actores sociales

²⁴Caetano, Gerardo. Ob. Cit.

²⁵ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “*Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas*”, Working Paper n° 19, Julio de 2011. www.plataformademocrática.org

²⁶Pautasso, Diego. Ob. Cit.

y políticos con vocación asociativa se han movilizado y conectado a lo ancho y largo del bloque. Sexto, permitió contribuir a la superación de las crisis domésticas y, con el cambio de perspectiva, profundizar el complejo integracionista a otras esferas, desde la política –con la creación del Parlamento, a la macroeconómica con la creación del FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur). Estos fondos fueron creados, a la luz de los fondos estructurales europeos o fondos de cohesión, para el combate de las asimetrías, pero como fondos no reintegrables. De allí, que fuera organizados para que estos sean distribuidos en una lógica inversa a la de los aportes.²⁷ En ese sentido, el FOCEM busca actuar en cuatro grandes áreas²⁸: 1) la mejora de la infraestructura y la logística con el Programa de Convergencia Estructural; 2) la integración y el desarrollo de cadenas productivas, con el Programa de Desarrollo para la Competitividad; 3) la calificación de los indicadores sociales, con el Programa de Cohesión Social; y 4) la mejora de la gestión y las normas regionales con el Programa para el Fortalecimiento de la Estructura Institucional e Integración de Procesos. El fondo ya tiene cerca de cuatro decenas de proyectos aprobados en valores que se aproximan a un billón de dólares. Entre las obras más importantes se destacan: la Interconexión Eléctrica de 500MW Uruguay-Brasil, la Ampliación del Sistema de Agotamiento Sanitario de Punta Porá/MS, Rehabilitación y Pavimentación Asfáltica del trecho Concepción-Puerto Vallemí/PAR, la Calificación de Proveedores de cadena productiva de Petróleo y Gas, la línea de Transmisión Itaipu-Villa Hayes/PAR, la implantación de la Biblioteca y del Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), entre otros.

Estas obras y políticas públicas, buscan integrar la infraestructura para ampliar los flujos de los factores de producción intrabloque y las estructuras productivas y, así, combatir las asimetrías existentes, esencial al fortalecimiento del bloque y a la eficacia de todas las acciones políticas.

Uno de los espacios de diálogo creado dentro del ámbito Mercosur es la Red Mercociudades. Se trata de una red independiente de ciudades que se creó en marzo de 1995 que, si bien no

²⁷Brasil deposita el 70% y la Argentina el 27%, pero ambos solo pueden retirar el 10%, en cambio Uruguay deposita el 2% y puede retirar hasta 32% y Paraguay deposita el 1% y tiene derecho al 48% de los recursos.

²⁸Pautasso, Diego. Ob. Cit.

figura en la estructura institucional del bloque, funciona como un catalizador, promoviendo el contacto y el intercambio de información entre las ciudades mercosureñas con el objetivo de darles voz en el proceso decisorio del bloque. Gracias a la actuación de Mercociudades el Grupo Mercado Común (GMC) creó, en 2000, la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur (REMI). Solamente Uruguay confirió un sistema de elecciones anuales y autónomas de representantes municipales que participen en el REMI. En el caso de Brasil, los representantes son indicados por la Casa Civil; en la Argentina y Paraguay son indicados por sus Ministerios del Interior. Gracias a los esfuerzos de la Red, fue creado un nuevo órgano, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur con la finalidad de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades municipales, estatales, provinciales y departamentales de los estados partes del bloque. El mismo consta de tres ejes temáticos: integración fronteriza, integración productiva y ciudadanía regional. Sus objetivos entran en la esfera de contribución e influencia en los debates de tomas de decisiones en el bloque. Originariamente ha estado formado por dos comités que a su vez están divididos por países, denominados capítulos, compuesto por veinte miembros rotativos. Actualmente, también dispone de dos grupos de trabajo: el de Integración Fronteriza (GTIF) y el de Información Portal Web (GTIPW). Los comités organizan seminarios, reuniones temáticas, ruedas de negociación y reuniones plenarias, cuyos resultados son llevados al GMC como a las cumbres semestrales de Jefes de Estados del Mercosur. Hasta el momento, el Foro ha manifestado sus opiniones solamente por medio de declaraciones, y no ha utilizado su máximo potencial para influir en el sistema decisorio del bloque, ya que el mismo requiere el consenso con la presencia de todos los estados, constituyendo un freno casi insuperable. De ese mismo modo, el hecho de que los órganos decisorios del Mercosur no estén obligados a tomar en consideración las propuestas de los entes subnacionales, genera una gran inestabilidad en su capacidad de influencia. En gran medida, porque no se constata aun, en el bloque mercosureño, la existencia de una política exterior común²⁹.

²⁹Ventura, Deisy y García Fonseca, Marcela. *La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional*. Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 99, (septiembre 2012), p. 55-73.

Como podemos observar, muchos de los inconvenientes y objetivos inconclusos del pasado aún siguen vigentes. Ya en el 2004, y paradójicamente en gran parte hoy lo reafirma, Bouzas anticipaba la crisis de objetivos y credibilidad del Mercosur, la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación y la necesidad de desarrollar una “agenda positiva”³⁰. La interdependencia interna del Mercosur no ha sido fructuosa en la mayoría de las relaciones, ya que no se puede derivar el éxito de un esquema de integración, cuando los efectos sobre cuatro países se reducen a solo dos y una tercera relación a medias. Si efectivamente el comercio intraindustrial fuese provocado por políticas del esquema, tendría que haberse replicado también en las demás relaciones. La composición jurídica avanzó considerablemente en los años de vida del esquema. Ella produjo una proliferación de acuerdos y protocolos, los cuales tuvieron diversos efectos transversales sobre el esquema, siendo el más notable la modificación orgánica de este mediante el Protocolo de Ouropreto II con la creación del Parlamento del Mercosur³¹.

Los objetivos centrales de este entramado de documentos y de las motivaciones de los países en dar vida y mantener el Mercosur fueron: la necesidad de una plataforma de apoyo para la internacionalización, la promoción de la inserción competitiva de los Estados Miembros en el tablero comercial mundial, la estimulación de los flujos de comercio y la apertura de las economías de los cuatro países; todo ello, bajo la meta de la integración subregional. Las carencias del formato intergubernamental extremo, exigían la aprobación casi casuística de protocolos y acuerdos, a la vez que por el mismo motivo se creaba un conjunto muy fragmentado de grupos y reuniones de trabajo. En lo que se convertiría en una pauta frecuente en el funcionamiento del bloque, muchos de los Protocolos y disposiciones aprobadas por los organismos decisorios del Mercosur no alcanzaron luego a confirmar su vigencia efectiva, al no ser aprobados por los Parlamentos nacionales³².

³⁰Bouzas, Roberto. *La dinámica institucional y normativa: un balance. Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. CEPAL. Buenos Aires. Septiembre de 2004. P.65-79.

³¹Importa destacar que además de modificarse la forma de representación, la independencia en el funcionamiento del Parlamento está establecida en el artículo 9 en cuanto estipula que sus miembros no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones.

³² Como ejemplos relevantes y paradigmáticos en esta dirección pueden mencionarse el referido Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR (que no fue aprobado por ninguno de los parlamentos de los Estados partes), el Protocolo sobre

El condicionamiento externo a la consecución del proyecto regional.

Es importante destacar, que el abanico de políticas implementadas está, no solo, condicionado por la voluntad política y los recursos nacionales, sino también, por el escenario y los actores internacionales, en especial las agencias multilaterales y financieras internacionales.

Según Ceceña³³, la recuperación de soberanía, el alejamiento de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, junto a la construcción de una nueva institucionalidad (ALBA, UNASUR, Banco del Sur, Petrocaribe, etc.) representan aspectos de superación del neoliberalismo por parte de los gobiernos denominados “post-neoliberales”.

A nivel internacional, se observa una apuesta hacia una mayor autonomía regional, con un refuerzo de las instituciones regionales y/o una nueva institucionalidad -que trasciende lo meramente comercial, enmarcada en un contexto mundial de crisis, una declinación del peso de EEUU en la región, un aumento del peso de China y un protagonismo político y económico de Brasil en el mundo, que funciona como punta de lanza regional –y sobre todo, sub-regional.

En el Hemisferio Occidental, la estrategia de la liberalización competitiva, junto con la intransigencia del MERCOSUR para aceptar la exclusión de temas de su agenda ofensiva, más la resistencia de Brasil a aceptar la inclusión en la agenda de disciplinas de interés ofensivo para Estados Unidos (inversiones, compras gubernamentales, etc), sepultó el proceso del ALCA. En varios países prevaleció una actitud más cautelosa respecto a las bondades de la liberalización unilateral, surgieron resistencias a profundizar la liberalización preferencial y, en algunos casos, cambió radicalmente el ambiente para la inversión. En muchos de ellos la llamada “agenda del desarrollo” reemplazó lo que hoy es visto como una agenda desequilibradamente centrada en la liberalización. Este nuevo ambiente ideológico no está limitado a América del Sur, pero en la región tomó forma después de la sucesión de crisis en

Promoción de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del MERCOSUR, suscrito en Buenos Aires el 5 de agosto de 1994 pero que luego no alcanzó a entrar en vigencia al no ser aprobado por el Congreso brasileño, o el Protocolo relativo al Código Aduanero del MERCOSUR, aprobado por el CMC en la Cumbre de Ouro Preto del 16 de diciembre de 1994 (Decisión CMC N°. 25/94) pero luego sólo aprobado por el Parlamento paraguayo. En CAETANO, Gerardo. Ob. Cit.

³³Ceceña A. E. (2011). *Postneoliberalismo o cambio civilizatorio*. Citado en: Dos Santos T. (ed), *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*”, Proyecto Repensar América Latina, Vol. 3. UNESCO / FLACSO. Montevideo.

las economías emergentes a fines de los noventa. Gradualmente, volvió a ganar fuerza, en algunos países más que en otros, la preocupación con la creación de capacidades endógenas y el nacionalismo³⁴.

El crecimiento regional en años anteriores en América Latina –2011 y 2012, observó tasas menores a las sostenidas los años precedentes, aunque el crecimiento fue igualmente muy positivo teniendo en cuenta la desaceleración mundial. El aumento de la inflación y la apreciación cambiaria son desafíos a considerar; pero así y todo, la región se ha mostrado fuerte frente³⁵ a la crisis financiera globales recientes.-

³⁴Caetano, Gerardo. Ob. Cit.

³⁵CEPAL (2012b). “*Balance y Perspectivas de América Latina y el Caribe 2011-2012*”, Discurso de Alicia Bárcena en la Reunión de Altas Autoridades Económicas: Modelos de Desarrollo en América Latina. Búsqueda de Convergencias y Complementariedades. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 16 de marzo, en:<http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/2012.03.16-ALADI.pdf>

Capítulo II.

Balance de 10 años de gestión política-económica.

Desde 2002, la integración regional ha sufrido una inflexión, tanto en el desempeño, como en la perspectiva política. Esta inflexión contó, sobre todo, con la proyección de nuevos actores políticos críticos al modelo neoliberal, especialmente con la elección de Kirchner y Lula en 2003. Por un lado, el fortalecimiento de la integración regional fue parte de la agenda de estas fuerzas políticas para oponerse al proyecto de creación del ALCA y enfrentarse a las crisis domésticas. Por el otro, estos actores políticos se comprometieron políticamente a la defensa de sus sectores productivos, lo que generó nuevos conflictos comerciales³⁶.

Las referencias a Brasil, se daban en el marco de un franco estancamiento del Mercosur. Las promesas repetidas de su relanzamiento “político” no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de profundización e institucionalización. Visiones similares sobre el modelo de desarrollo no ayudaron a dar mayor oxígeno al proceso de integración. Las convergencias entre Kirchner y Lula sobre la necesidad de recuperar la visión “industrialista” de la integración, en oposición a la comercialista” de los noventa, dieron la impresión de que los dos países se disponían a dotar a sus vínculos de una nueva perspectiva estratégica³⁷. La firma del Consenso de Buenos Aires, por los presidentes de Brasil y Argentina en 2003, marcó nuevas perspectivas y ambiciones regionales. Fue la intensificación de una perspectiva dirigida a ampliar y profundizar la integración regional, cuya contribución decisiva se debió a la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, conocida como la Cumbre de Brasilia (2000). La Cumbre puso de relieve la preocupación de que el proceso de integración superase la dimensión comercial, incluyendo la prioridad dada a la infraestructura física, a través de la creación de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). El IIRSA es el ejemplo más acabado de una organización multilateral encaminada a superar los cuellos de botella estructurales del subcontinente y, por lo tanto, la búsqueda de resultados de mediano y largo plazo.

³⁶Pautasso, Diego. Ob. Cit.

³⁷ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “*Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas*”, Working Paper nº 19, Julio de 2011. www.plataformademocrática.org

Factores estructurales que explican el statu quo.

a) La historia política de los gobiernos.

La historia de la democracia en la región ha llevado a la izquierda –y centro izquierda, a buscar legitimar sus programas políticos y económicos a través del concurso político. La manera en la que estos gobiernos llegaron al poder y las tensiones socio-políticas específicas a las que han venido haciendo frente, producen en cada país una conjunción distintiva de continuidad y ruptura, grados diferentes de respuestas a las demandas sociales, de conservadurismo y convencionalismo versus nuevos riesgos a tomar en cuanto al modelo de desarrollo económico. De allí que, por ejemplo, la asunción de Lula y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, no tiene nada que ver con la historia y ambigüedades del Peronismo en la Argentina³⁸.

Si bien este giro a la izquierda, reabrió el debate de la autonomía en la política exterior de ambos países, el contenido asignado al concepto y la praxis³⁹ del mismo están anclados en contextos históricos y políticos distintos. La administración de Néstor Kirchner modificó el sustento teórico de la política exterior que implicó el reemplazo del realismo periférico por una versión remozada de la autonomía y una alteración del orden de prioridades en la agenda —privilegió la relación con los socios del MERCOSUR, Chile, Venezuela y Bolivia— en desmedro de una inserción individual de carácter múltiple en el concierto de naciones. En ese contexto, Kirchner pensaba la inserción internacional de la Argentina desde el MERCOSUR ya que la pertenencia al bloque, suponía el fortalecimiento de nuestro país e incrementaba su peso en las negociaciones internacionales. En cambio, el rasgo característico de las administraciones de Lula Da Silva fue la constante búsqueda de socios mediante un sistema de construcción de alianzas que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto

³⁸ Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

³⁹ Lorenzini, Maria Elena, y Pereyra Doval, María Gisela. Revisando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teorías y praxis en Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. UAM. N°22. Febrero-mayo 2013.

internacional, para formar coaliciones y, así, coordinar políticas en foros comunes, no solo Mercosur, sino también en las iniciativas IBSA, el G-20, el G-4 y los BRICs.

Más allá de las manifiestas voluntades presidenciales de ahondar en la integración regional, en el proceso mercosureño persistieron dos debilidades recurrentes: por un lado, la importante brecha entre la retórica de los discursos presidenciales y las medidas realmente implementadas; y por el otro, la supeditación de la agenda regional a las agendas domésticas, en caso de conflicto entre ambas⁴⁰. Por último, y no menos importantes, los cambios impulsados hacia los sistemas domésticos no debieran de ser forzados, sin embargo, son promovidos por la naturaleza limitada de recursos⁴¹.

b) La incidencia de las asimetrías intra-bloque.

Las asimetrías estructurales se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo, y condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados.

Sobre la base del PIB, puede decirse que Brasil es aproximadamente cinco veces más grande que la Argentina. La Argentina por su parte, es casi 10 veces más que Uruguay y éste, a su vez, 2 veces más grande que Paraguay. Si se toma la población como referencia, Brasil es también casi 5 veces más grande que la Argentina; éste unas 13 veces más grande que Uruguay y éste, a su vez, apenas la mitad que Paraguay. Esto hace que, el PIB per cápita de los mismos es tal que, el de Brasil es algo mayor que el de la Argentina, mientras que Uruguay tiene el mayor PIB per cápita entre todos ellos.

Por su parte, las asimetrías de políticas se originan en diferencias en las preferencias sociales de cada estado nacional con respecto a la provisión de bienes públicos⁴². El nuevo ambiente

⁴⁰Caballero Santos, Sergio. *Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana*. Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 158-172 [2011]

⁴¹Ruiz Estrada, Mario Arturo. *The Global Dimension of the Regional Integration Model (GDRI-Model)*. Modern Economy, Scientific Research, February, 2013, 4, 346-369.

⁴²Giordano, Paolo, Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. INTAL-ITD. Documento de divulgación n°26. Agosto 2004.P2-19.

ideológico “post-neoliberal” levantó nuevos obstáculos a los proyectos de unión aduanera e integración comercial, en la medida que profundizó las diferencias de intereses y visiones entre los gobiernos.

Los procesos de integración en América del Sur han enfrentado un rasgo estructural común: un nivel de interdependencia económica comparativamente bajo, el ratio de exportaciones intra-regiones a exportaciones totales en el Mercosur apenas superó el 20% en el momento de mayor intensidad del vínculo (1997-1998).⁴³

En una investigación coordinada por Fernando Lorenzo (junio 2009), se demostró que se ha producido en el MERCOSUR, en sus dos décadas de existencia, una ostensible desindustrialización manufacturera. Todos los países han disminuido su participación en el PIB, de aproximadamente 13%-18% a 11%-17%⁴⁴. Por su parte, las diferencias –como vimos –de tamaño, más las correspondientes a los coeficientes de apertura y diversificación de la estructura productiva, que caracterizan a los países de la región, han implicado que, mientras los socios más pequeños se encuentran muy bien integrados comercialmente con sus vecinos, los miembros mayores, y en particular Brasil, mantienen vínculos bastantes más modestos. Esta configuración estructural tiene como resultado incentivos nacionales muy heterogéneos para cooperar. En el marco de un proyecto de unión aduanera, que requiere una pérdida significativa de discrecionalidad en ciertos campos de política, dicha heterogeneidad se traduce en diferentes inclinaciones a someterse a reglas comunes⁴⁵.

La heterogeneidad estructural y de tamaño de los miembros de una unión aduanera probablemente se acompañará de intereses divergentes en el plano económico y comercial. Sin embargo, no es inevitable que esas divergencias constituyan un obstáculo insalvable para la conformación de una unión aduanera. En todos los casos exitosos un factor clave ha sido la

⁴³Durante el período posterior el peso relativo del intercambio intra-regional se contrajo significativamente y en el año 2009 aún se mantenía por debajo de los picos alcanzados con anterioridad. Este *ratio* es muy inferior al de otras regiones que registran procesos de integración exitosos como la Unión Europea o el TLCAN.

⁴⁴Rodríguez Silvero, Ricardo. *Asimetrías en el MERCOSUR. Breve historia, situación actual y perspectivas. MERCOSUR 20 años*. CEFIR. Centro de Formación para la Integración Regional. 2011. ISBN 978-9974-8299-0. P.283-298.

⁴⁵Un indicador puede señalarse que mientras que en el período 1997-1998 las exportaciones al MERCOSUR representaban más del 17% de las exportaciones brasileñas totales, en el año 2008 esta relación había caído al 13%. Inversamente, las importaciones provenientes de Brasil, como proporción de las importaciones totales de los otros miembros, habían aumentado su participación del 24% al 35%.

identificación de *trade offs* sostenibles que generen incentivos para una relación de cooperación estable. En el caso del MERCOSUR esta condición ha estado ausente. Los miembros no han podido arbitrar sus diferencias de intereses e incentivos y dar origen a *trade offs* dinámicos que sean aceptables para todas las partes. Ante esta dificultad, la condición para el mantenimiento del compromiso formal con el proyecto de unión aduanera fue, paradójicamente, su no materialización a través de excepciones negociadas y medidas *ad hoc*. En el caso del MERCOSUR el dilema siempre fue claro: dado que previsiblemente el AEC (Arancel Externo Común) habría de reflejar mayoritariamente la estructura productiva y de protección de Brasil, los países más pequeños, con una estructura de producción menos diversificada y niveles de protección más bajos, experimentarían inevitablemente pérdidas de bienestar por desvío de comercio. Por lo tanto, si habría de implementarse un AEC y la transacción habría de ser sostenible en el tiempo, las partes, que incurrieran en pérdidas de bienestar por desvío de comercio, debían obtener ganancias que las compensaran en otros campos.

Sin embargo, en el caso del MERCOSUR la evidencia disponible indica que en la mayor parte de los ámbitos susceptibles de generar ganancias para los países más pequeños –y que permitieran compensar los costos de un AEC diseñado a la medida de Brasil –no se registraron avances significativos. En efecto, la estabilidad en el acceso al mercado siempre estuvo en entredicho, a través del mantenimiento de restricciones no arancelarias o intervenciones *ad hoc* en sectores sensibles, no se acordaron disciplinas sobre las políticas que distorsionaban el terreno de juego, y el progreso en temas comerciales “no tradicionales” fue prácticamente nulo⁴⁶. Al respecto, el punto de inflexión lo constituyó la Cumbre de Montevideo del 2003, donde por primera vez se tomaron medidas concretas sensibles a las menores ventajas que tienen los socios menores. Las principales medidas fueron: el otorgamiento de trato diferenciado para Paraguay y Uruguay en las negociaciones con terceros mercados, reconociendo su condición de países con menor desarrollo relativo sin litoral marítimo; el establecimiento de un contenido regional diferenciado en el “Régimen de Origen” en beneficio

⁴⁶Caetano, Gerardo. Ob. Cit.

de Paraguay; la autorización a ambos socios menores para que presenten listas adicionales a AEC y alícuotas reducidas para la importación extrabloque de determinados bienes”⁴⁷.

Otro factor importante, que hace al elemento social, refiere en cuanto a la desigualdad y a la exclusión dentro del bloque, equiparables a la observada, contemporáneamente, en América Latina y el Caribe, causas principales de la pobreza y de la indigencia. A pesar de las mejoras registradas en Brasil en los últimos años, las desigualdades sociales siguen siendo mayúsculas en ese país. Uruguay ha consolidado su posición de menor desigualdad relativa. La Argentina no la ha mejorado, prevaleciendo dudas sobre los datos macroeconómicos y sociales que da a conocer el gobierno. Paraguay, antes que reducirlo, profundiza su proceso de desigualdad. En el diagnóstico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, puede verse que el MERCOSUR no es una excepción sino una confirmación de la regla: “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y esta característica constituye un obstáculo mayor para reducir la pobreza, avanzar en el desarrollo humano, y para ampliar las libertades y opciones de las personas”⁴⁸.

La coordinación de políticas macro-económicas entre los Estados Parte del MERCOSUR fue establecida en el Tratado de Asunción precisamente para ir superando las asimetrías de políticas públicas, haciéndose mención en reiteradas oportunidades en su carta orgánica. Sólo tres años más tarde de la firma del mismo, en 1994, se había constituido un Comité Técnico para evaluar, en aquel entonces, el estado de las políticas públicas y determinar en qué medida afectaba negativamente las relaciones comerciales en la región.

En este tópico tampoco hubo avances. No solamente, porque implica la modificación de políticas aplicadas durante muchos años por instituciones nacionales, provinciales o municipales⁴⁹, sino porque en esos años, a todas luces, no existía voluntad política en Brasil y la Argentina para diseñar, ni estrategias, ni políticas públicas contra las asimetrías. Esto se debía a la falta de conciencia crítica en los países mayores ante políticas públicas distorsionantes del comercio.

⁴⁷Foglia, Mariana. Ob. Cit.

⁴⁸Rodríguez Silvero, Ricardo. Ob. Cit.

⁴⁹Foglia, Mariana, *El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. Hacia la construcción de una política de solidaridad regional*. Seminario en desarrollo, políticas públicas e integración regional. Programa Estado y Políticas Públicas. FLACSO. Monografía final 21 de agosto de 2007.

Si bien las tasas de desempleo y de pobreza siguen una tendencia a la baja, y la brecha de la desigualdad de ingresos sigue estrechándose, Latinoamérica continúa siendo la región con mayor desigualdad de ingresos del mundo. El aumento del gasto social, en la última década, y el impacto de programas de transferencias condicionadas (como el “Jefas y Jefes de Hogar”, en Argentina; “Bolsa Familia” en Brasil, etc.) han contribuido a reducir la desigualdad, así como también, la disminución de la brecha de ingresos como consecuencia de una creciente cobertura de la educación básica⁵⁰.

Aspectos económicos de la evolución de MERCOSUR⁵¹.-

a) El comercio intrazona.

La inserción comercial de la región -y sobre todo de la sub-región de América del Sur, en el mercado mundial está basada, en gran medida, en sus recursos naturales, con un aumento considerable del protagonismo de China como receptor (Tussie, 2012)⁵².

En Argentina, el análisis de las exportaciones es alentador para el caso del MERCOSUR, ya que la canasta del país con respecto del comercio extrazona está fuertemente marcada por productos primarios y manufacturas de estos, que en su conjunto representaron el 75,2% de las exportaciones en 2010 y el 76,4% en el promedio 1990-2010; al tiempo que en el caso de las exportaciones al MERCOSUR, priman las manufacturas de tecnología media, que han venido ganando importancia desde 1989, logrando ocupar el 53,5% en 2010, especialmente gracias a la participación del sector automotriz. Esto hace que el esquema de integración se convierta en el mercado de consumo de las exportaciones manufactureras argentinas, siendo esencial esto a los efectos del desarrollo productivo del país.

Una situación muy similar a la de Argentina se reproduce en el caso de Brasil, donde las exportaciones de productos primarios y sus manufacturas se encuentran en alza para el comercio extrazona en los últimos diez años, alcanzando el 72,3% en 2010, en tanto que las

⁵⁰López-Calva L. y Lustig N. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Grupo Temático sobre Pobreza, Desarrollo Humano y ODM's. Brookings Institution Press / PNUD. 2010.

⁵¹ Los valores a los que se hace referencia en este apartado fueron extraídos del informe de la CEPAL. Ver Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. Ob. cit.

⁵²Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

mismas decrecen al interior del MERCOSUR, dando paso a las manufacturas de tecnología media, que en conjunto con las de alta tecnología, ha crecido hasta ocupar el 64,4% de las exportaciones al MERCOSUR. Así, mientras la Argentina y Brasil parecerían mejorar sus posiciones relativas al interior del esquema, ni Paraguay ni Uruguay reflejan efectos importantes del MERCOSUR en sus canastas exportadoras.

El esquema de integración se presenta, de esta forma, como un mercado de consumo para las manufacturas de tecnología argentinas y brasileñas, cumpliendo un rol fundamental en el desarrollo productivo de estos dos países. No obstante, esta función no se reitera en el caso de las exportaciones paraguayas ni uruguayas, denotando así una grave asimetría en las ventajas del esquema hacia sus diversos socios.

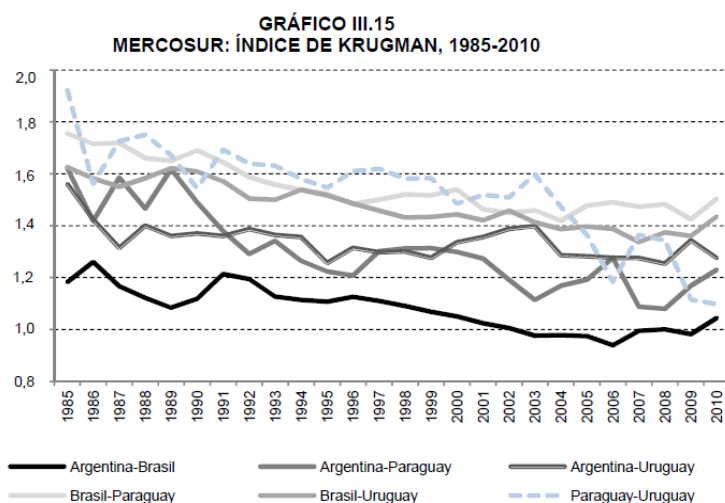
Se observa, la creciente importación argentina de bienes de capital y equipos de transporte desde fuera de la región⁵³; los bienes industriales continúan siendo importantes en el comercio extrazona, manteniendo un promedio del 32,2% del total a lo largo de las últimas dos décadas, mientras que los bienes de capital lo hacen en un 33,2%. En el caso del MERCOSUR, lo que prima en crecimiento son las importaciones de equipo de transporte y sus piezas, principalmente debido a la industria automotriz de Brasil; esta categoría acumuló el 43,6% en 2010, seguida de la importación de insumos industriales que acumuló un 31,4%; los bienes de capital, si bien han aumentado su participación respecto de 1990, continúan pesando poco en el total de las importaciones desde el MERCOSUR, acumulando un 12,0% en 2010.

El caso de Brasil es muy similar al de la Argentina en tanto que sus importaciones extrazona se concentran en bienes de capital e insumos industriales; pero difiere del anterior en que si bien los equipos de transporte también son importantes, lo son más los alimentos y bebidas, que acumularon un 27,3% en 2010, casi veinte puntos por debajo de los equipos de transporte, y por sobre el 20% de los insumos industriales. Esto a la vez que las importaciones de las demás categorías resultan insignificantes.

b) Nivel de interrelación de las economías mercosureñas.

⁵³La Argentina posee una balanza comercial deficitaria para con China, generando un desplazamiento de las importaciones intramercosur, y con ello un aumento de la tensión, principalmente, entre la Argentina y su socio Brasil.

Haas explica, en cuanto a las generalidades de los procesos de integración, que el aumento de la interdependencia, especialmente las transacciones económicas transfronterizas, en una región crea presiones para la integración⁵⁴ (cooperación). Pero, cómo es respondida esta demanda, está condicionada por tres variables: el pluralismo político y social, la heterogeneidad regional simétrica y la burocratizada toma de decisiones junto con la agencia supranacional. A valores altos en el conjunto de estas variables, se facilitará la integración, caso contrario hará menos posible el éxito. La concertación política regional y el desarrollo de las “cooperaciones bilaterales forzadas”⁵⁵ permitirán traer respuestas más tangibles para los ciudadanos. Es muy común que dentro de los procesos de integración regional se “bilateralicen” los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza. En nuestro caso, el papel de los Comités de Integración y Frontera ha desempeñado un rol central en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos. En el marco institucional del Mercosur, los acuerdos bilaterales, como el Protocolo Adicional al Acuerdo de Creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO), firmado por las presidentes Cristina Kirchner y Dilma Rouseff el 31 de enero de 2011 en Buenos Aires, dan muestra de ello.



⁵⁴Mattli, Walter y Stone Sweet, Alec. *Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies*. JCMS 2012 Volume 50. Number S1. pp. 1–17

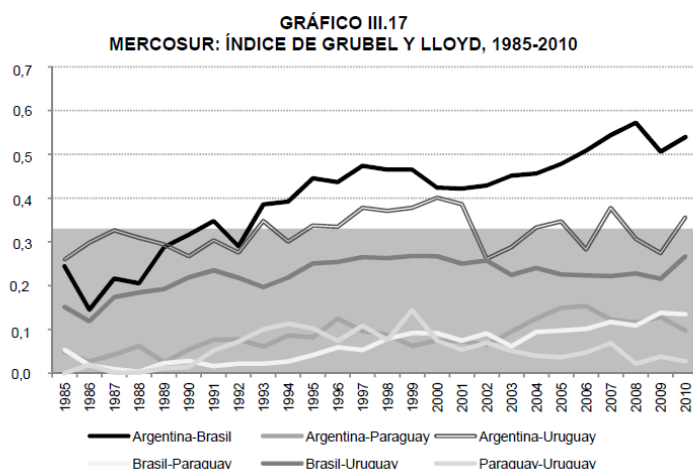
⁵⁵Rhi-Sausi, José Luis, Oddone, Nahuel. Ob. Cit.

Del gráfico anterior, se desprende que las relaciones bilaterales al interior del MERCOSUR ha presentado una tendencia histórica a la complementariedad; siendo la relación entre la Argentina y Brasil la más complementaria. Si bien la interdependencia comercial entre ambos países creció significativamente desde que se puso en marcha el PICE, los progresos hacia la construcción de una unión aduanera han sido muy modestos. La importancia del mercado argentino para las exportaciones brasileñas, aún continúa representando menos del 10% ⁵⁶ de las exportaciones totales y aproximadamente la mitad de la importancia de Brasil para la Argentina. Continuando, la relación más dispar corresponde a la de Brasil-Paraguay. Asimismo, la relación entre la Argentina y Uruguay se presenta estable, con números cercanos al 1,3 en toda la serie, lo que indica poca complementariedad entre ambos países y falta de tendencia hacia revertir dicha situación.

Se destaca también, por sobre la serie, la relación entre Paraguay y Uruguay, los cuales presentaban una relación de prácticamente nula complementariedad en 1985 y que ha presentado una tendencia positiva a lo largo de la serie, con una notable mejoría a partir de 2003.

Otra teoría que nos contribuye a comprender el nivel de interrelación entre las economías mercosureñas es la conocida como “Índice de Grubel y Loyd”. Esta nueva teoría del comercio internacional se denominó intraindustrial. Bajo dicho paraguas conceptual es que, se ampara el raciocinio de que para generar verdadera interdependencia al interior de un esquema de integración, lo que debe haber es, no sólo, complementariedad exportadora de productos, sino que las industrias al interior de los países también estén relacionadas. Es cierto que en el caso de bienes terminados el intercambio no es integrador, pero sí se puede dar que un país esté comprando partes de autos a otro país, para poder incorporarlos en su producción nacional y luego exportar a terceros mercados, lo que se denomina “integración vertical” de acuerdo con Hummels, Ishii & Yi (2001).

⁵⁶Bouzas, Roberto. “Apuntes sobre el estado de la integración región en América Latina”. Citado en Caetano, Gerardo. *Mercosur 20 años*. Centro de Formación para la Integración Regional. Montevideo, Uruguay, 2011. ISBN 978-9974-8299-0



Del análisis del gráfico anterior se destaca que, la única relación bilateral de integración intraindustrial⁵⁷ de gran crecimiento es la de Argentina-Brasil, donde el aumento es sostenido en el tiempo y los valores actuales son más que significativos. La segunda relación que estuvo por sobre el umbral de los 0,33 fue la de Argentina-Uruguay, pero de manera muy inconstante, y actualmente se encuentra a la baja. La integración vertical supone un incremento en el comercio de estas categorías, ya que son las que permiten una integración de las cadenas de valor, convirtiendo a parte de la producción de un país en insumos para productos finales de otro país.

Un hecho nuevo, sin embargo, ha sido el fuerte aumento experimentado por las inversiones directas de empresas brasileñas en la Argentina, una de las principales fuentes de IED en la Argentina⁵⁸. Dichas inversiones se orientaron a aprovechar el mercado doméstico (*market seeking*) y, en algunos casos, a capitalizar ventajas de costos para producir para el mercado mundial, tal como el mercado de la carne. Relativamente pocas inversiones han sido parte de un proceso de reestructuración industrial y división del trabajo orientada a obtener ganancias de eficiencia derivadas de la especialización.

c) Resultados preliminares.

⁵⁷El análisis del indicador seleccionado, se completa con una revisión de los intercambios de productos considerados como Partes y Piezas, categorías 42 y 53 de la Clasificación por Grandes Categorías Económicas.

⁵⁸Bouzas, Roberto. "Apuntes sobre el estado..." Ob. Cit.

Se destaca en el análisis, que el gran aporte a dicho crecimiento está dado por la relación entre la Argentina y Brasil, y principalmente por el comercio que estos dos países tienen en el sector automotriz. De los exámenes anteriores se colige que la interdependencia interna del MERCOSUR no ha sido fructuosa en la mayoría de las relaciones, ya que no se puede derivar el éxito de un esquema de integración, cuando los efectos sobre cuatro países se reducen a solo dos y una tercera relación a medias. Uruguay también presenta una relación con presencia de partes y piezas, pero a una escala mucho menor. Si efectivamente el comercio intraindustrial fuese provocado por políticas del esquema, tendría que haberse replicado también en las demás relaciones.

Los resultados son concluyentes: la apertura de las economías –medida como el porcentaje del producto interno bruto que las importaciones son capaces de cubrir, en 2001 se produjo un salto importante en la Argentina debido a la salida del modelo de convertibilidad y un aumento regional incipiente, pero que duró hasta 2003, y desde entonces el coeficiente se estanca o decrece; mostrando así la falta de injerencia del esquema de integración en la apertura de las economías nacionales.

El MERCOSUR no solo no tuvo efecto directo en el caso de la diversificación intrazona, sino que tampoco logró convertirse en sustento de la diversificación de sus miembros en el comercio internacional. Inclusive, la Argentina y Brasil, muestran tendencias a la concentración manteniéndose igualmente diversificados– en el último lustro, tanto en el comercio intra como extra-regional. Es probable que dicho fenómeno se deba a la fuerte presencia de commodities en la canasta exportadora, y al empuje que China ha producido sobre éstos. No obstante, en lo que respectó al comercio extrazona, el patrón fue similar, con excepción de que Uruguay se mantuvo moderadamente diversificado, pero con tendencias a la concentración.⁵⁹

Los sucesos de conflictividad intra-Mercosur.

Aunque el eje de Brasilia-Buenos Aires se ha convertido en factor de estabilización de América del Sur, un proceso de este tipo de regionalismos debe

⁵⁹Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR...* Ob. Cit.

reconciliar las fuerzas en conflicto tanto en el plano económico como político. A saber: las expectativas brasileñas en liderar la integración de América del Sur, la resistencia argentina de convertirse en un instrumento de liderazgo regional de Brasil (LESSA 2010, pág. 122)⁶⁰ y las ambiciones de los países más pequeños y/o más vulnerables, como es el caso de Uruguay y Paraguay. Se presenta así una realidad paradójica: se insta a la integración, pero la relación con los países vecinos suele ser conflictiva.

La Argentina, además, también mantiene disputas con dos de sus países vecinos: Chile (país asociado al Mercosur, cuya incorporación como miembro pleno es deseada por el bloque) y Uruguay. En el primer caso, respecto a la empresa de origen chileno LAN (actualmente LATAM) que opera algunas rutas interiores en beneficio de la estatalizada y deficitaria Aerolíneas Argentinas, ha provocado una crisis en las relaciones bilaterales con Chile. Una medida cautelar de la justicia argentina ha impedido, de momento, el desalojo de LAN del aeropuerto de Aeroparque, en la ciudad de Buenos Aires. En el segundo caso, el ya conocido conflicto con Uruguay ante un nuevo episodio del asunto “Botnia”, ahora operada por UMP, que data de 2005. La Argentina denunció la construcción de la papelera por los daños ambientales que iba a provocar en el Río Uruguay. Durante los cinco años siguientes esta controversia se ha mantenido latente. Uno de los momentos de mayor tensión fue en 2006 cuando Néstor Kirchner decidió denunciar a Uruguay ante la CIJ. La crisis bilateral se ha reabierto cuando el pasado 3 de octubre el presidente José Múgica anunció que permitiría a UMP aumentar su producción en 100.000 toneladas anuales y la Argentina amenazó con acudir de nuevo a la CIJ. En este punto, la Argentina apoyó las protestas en torno al río Uruguay con el objeto de no alienar a los votantes potenciales o provocar manifestaciones. Estas causas domésticas trajo consecuencias internacionales: en octubre de 2008 con la sucesión de Cristina Fernández en el gobierno, Uruguay anunció que vetaría su candidatura como primera secretaria general permanente de UNASUR. Que esta disputa haya alcanzado los estrados de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, atestiguó la debilidad de

⁶⁰Pautasso, Diego. *Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM...* Ob. Cit.

Mercosur en la solución de controversias, tanto como las promesas incumplidas en la integración sudamericana⁶¹.

Venezuela y Paraguay también se encuentran inmersos en una crisis política desde junio de 2012 cuando Caracas rompió sus relaciones diplomáticas con Paraguay. El motivo fue que consideraba la moción de censura del Parlamento paraguayo contra Fernando Lugo, un golpe de estado. Los miembros de Mercosur suspendieron a Paraguay como estado miembro y aprovecharon la ocasión para materializar el ingreso de Venezuela, que estaba bloqueado por el Senado paraguayo. El triunfo electoral de Horacio Cartes propició la normalización de las relaciones con todos los países de Mercosur salvo Venezuela, a quién Paraguay responsabiliza del aislamiento regional sufrido. En la última cumbre de Mercosur se anunció el retorno de Paraguay y, el pasado 9 de septiembre se ha creado un comité del Parlasur para resolver la relación jurídica entre Paraguay y Venezuela dentro de Mercosur, pudiendo ser este el comienzo del final de la crisis⁶².

Un patrón de conflictividad se manifestó también en la relación Argentina- Brasil. En las posiciones de ambos países en las fases finales de la negociación en la Ronda de Doha, antes de su suspensión, mientras Brasil se mostraba más inclinado a un acuerdo, la Argentina se opuso firmemente. Lo mismo sucedió en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. Brasil amplió su agenda de relacionamiento con la Argentina incorporando, aunque modestamente, algunas demandas de los inversionistas. La posición de la Argentina continúa dominada por la perspectiva de proteger sectores sensibles tradicionales, agravando el conflicto comercial con Brasil. En términos políticos, la respuesta brasileña ha tomado la forma de la llamada “paciencia estratégica”, responder con cuentagotas a las demandas argentinas, no profundizar los compromisos y mantener un clima político positivo en la relación bilateral, sustituto imperfecto del ejercicio de un rol más efectivo de liderazgo regional.⁶³

Por último, y como vimos más arriba, el único caso de ampliación ha dado lugar a un conflicto político: la suspensión de Paraguay para permitir la ratificación de la adhesión de Venezuela.

⁶¹ Malamud, Andrés, “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”, in GARDINI, Gian Luca and LAMERBERT, Peter (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, 87-102

⁶²De Haro, Clara. “América Latina: Los nuevos conflictos bilaterales”. *Real instituto el Cano*. 18/10/2013 en website <http://www.blog.rielcano.org/america-latina-los-nuevos-conflictos-bilaterales/>

⁶³Bouzas, Roberto. “Apuntes sobre el estado...” Ob. Cit.

El distanciamiento ha creado un limbo legal con respecto a la situación de los dos miembros y de la validez de la legislación decidida durante la exclusión de Paraguay, ya que esto contradice la regla de decisión por unanimidad, y por lo tanto, pone en compromiso el cumplimiento futuro de las reglas por Paraguay. Después de seis años de enfrentamiento, la membresía de Venezuela fue aprobada finalmente por razones de conveniencia política, como la suspensión de Paraguay, por decisión de los tres presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, sustituyendo a la ratificación legislativa del protocolo de adhesión. Sin embargo, como un par de días más tarde, el Senado bajó el protocolo, la situación de Venezuela podría seguir siendo controversial una vez que Paraguay sea readmitido. En cualquier caso, para una economía tan poco competitiva como la venezolana la razón de ser que pertenece al bloque no está relacionada con el comercio, sino a la legitimación internacional de su "gobierno revolucionario", y para evitar las amenazas percibidas de los EE.UU.⁶⁴. No obstante, con las relaciones bilaterales entre Paraguay y Venezuela recompuestas, la creación del Parlasur, y la próxima asunción de Paraguay a la presidencia protémpore en la cumbre a realizarse en Venezuela, esta coyuntura parece haberse superado.

⁶⁴ Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism...* Ob. Cit.

Capítulo III.

¿Por qué vale la pena repensar el regionalismo mercosureño?

La fragmentación del sistema comercial internacional y la creación de mega acuerdos preferenciales interregionales en la mesa de debate, acrecienta la importancia que, para los países sudamericanos, tiene el fortalecer el trabajo conjunto en materia de comercio e inversiones recíprocas, y la articulación de sus respectivos sistemas productivos nacionales. No ser parte puede tener costos significativos para los países de la región, al menos para los que quedan marginados.⁶⁵ Más aun, ante la necesidad de abordar con la Unión Europea una negociación bi-regional que permitiera diversificar las relaciones económicas internacionales, ante el evidente interés de los EE.UU. de ganar espacios comerciales preferenciales en Sudamérica⁶⁶, lo que, por otra parte, le darían un reimpulso y revitalizaría a Mercosur como plataforma internacional.

Lo que la experiencia histórica indicaría que es lo más fácil, esto es, fijar objetivos ambiciosos y atractivos, concentrar las estrategias mediáticas a fin de generar el encanto y entusiasmo en las respectivas ciudadanías. Lo que es realmente difícil, es lograr que lo prometido penetre en la realidad, sea sustentable y eficaz por sus resultados⁶⁷. Si bien existen experiencias positivas de políticas que se alejan del modelo neoliberal y se dirigen hacia una distribución más equitativa de la riqueza, una reducción de la pobreza y una región más cohesionada y autónoma, no se puede hablar de un abandono completo de ciertos axiomas del Consenso de Washington⁶⁸ dentro del espacio Mercosur.

Reconsiderar Mercosur. ¿Área de libre comercio o Unión aduanera?

El regionalismo aparece entonces para algunos, desde la década del 2000, más que como un proceso económico, como un proceso intensamente político en cuanto se convierte «en una

⁶⁵Peña, Felix. *¿Un mundo de mega espacios...* Ob. Cit.

⁶⁶Peña, Felix. *La curva del desencanto...* Ob. Cit.

⁶⁷Peña, Felix. *Lo que enseñan las experiencias históricas...* Ob. Cit.

⁶⁸Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

herramienta (...) para aunar estrategias y objetivos que los gobiernos buscan para coordinar los términos de la competencia en la cual agentes políticos y económicos rivales se enfrentan» (Tussie, 2009: 170)⁶⁹.

La integración jurídica avanzó considerablemente en los años de vida del esquema. Ella produjo una proliferación de acuerdos y protocolos, los cuales tuvieron diversos efectos transversales sobre el esquema, siendo el más notable la modificación orgánica de éste⁷⁰. No obstante los avances en el plano jurídico del proceso, su elaboración, complejidad y aparente compromiso político, estas tendencias no parecen haberse visto reflejadas en una correspondiente profundización en el ámbito comercial o material –o de facto. No sólo, en cuanto al aumento del intercambio intrarregional, sino también a la calidad, diversidad e interdependencia, de forma tal de acercar al grupo de países más hacia la definición de “región” planteada por Fawcett y Hurrell (1995), donde se esperaría que la interconectividad e interdependencia de los países aumentarían⁷¹.

A tales efectos, se releva en primera instancia la evolución y estado actual del MERCOSUR; estableciendo así la situación de la integración de jure en la subregión, entendida esta como los compromisos jurídicos adquiridos por los Estados a través de tratados y protocolos⁷².

En contraste con otros espacios regionales vecinos, tal como la Comunidad Andina, el Mercosur tiene una estructura institucional más rudimentaria, no hay instituciones supranacionales⁷³ y el proceso de negociación ha sido siempre marcadamente intergubernamental o interpresidencialista.

Cada decisión en el Mercosur fluye principalmente a través de los poderes ejecutivos de los estados miembros, y depende de la aprobación final de las cumbres de presidentes del Mercosur, que se realizan dos veces al año⁷⁴. Este modelo de negociación permanente intergubernamental, o más precisamente interpresidencial, ha favorecido un patrón de

⁶⁹ Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental... Ob. Cit.

⁷⁰ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR*... Ob. Cit.

⁷¹ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR*... Ob. Cit.

⁷² Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR*... Ob. Cit.

⁷³ La supranacionalidad no está contemplada en los Tratados del Mercosur, hasta el momento solo se ha contemplado la existencia de organismos o autoridades intergubernamentales.

⁷⁴ Cabe aclarar que por tercera vez se suspendieron las reuniones de cumbre de presidentes del Mercosur argumentándose problemas de agenda.

integración regional que se caracteriza por ser altamente flexible en términos de decisiones y con bajos niveles de implementación. Los decisores se han preocupado poco por la factibilidad de implementación de las decisiones regionales, y la burocracia ha tenido poco compromiso con las políticas adoptadas a nivel presidencial⁷⁵.

En otras palabras, a fin de superar la crisis que envolvió al proceso desde 1999, lo que se hizo fue darle un nuevo impulso político, lo que, sin embargo, no logró alterar el funcionamiento real del sistema (Caetano, 2007). Esto se vio reflejado, inclusive, en grupos de intelectuales que se opusieron a la conformación del Parlamento, debido a que sostenían que era momento de que el MERCOSUR siguiera caminos económicos y no políticos (Escuder Leira, 2006). El programa de trabajo 2004-2006, establecido en la Decisión 26/03 del Consejo del Mercado Común, abordaba cinco áreas consideradas fundamentales: a) coordinación macroeconómica, b) arancel externo común, c) incentivos para la producción nacional y la atracción de inversiones extranjeras, d) integración productiva, y e) armonización tributaria (Duhalde, 2005). De entre estos cinco tópicos, el único que pareciera volcar algo de atención a la integración intraindustrial, sería el de integración productiva. No obstante, el programa se centraba en la conformación de foros de competitividad, que permitieran vincular a los exportadores de los sectores empresarios de cada país, pero lo que no significaba su integración⁷⁶.

Independientemente de los objetivos económicos de la integración regional, la necesidad de establecer algún tipo de arreglos institucionales comunes fomenta vínculos no económicos. Los niveles más altos de integración económica promovida por el estado es probable que aumenten los flujos de comercio e inversión⁷⁷, es decir, la creciente regionalización en el sentido del primer subtipo definido por Hurrell⁷⁸.

⁷⁵ Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental... Ob. Cit.

⁷⁶ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR*... Ob. Cit.

⁷⁷ Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Working Papers. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-42. 2013/20

⁷⁸ Andrew Hurrell (1995) enumera cinco fenómenos, con el argumento de que ninguno se debe dar a los derechos exclusivos para utilizar el término: (a) la regionalización, (b) la conciencia y la identidad regional, (c) la cooperación interestatal regional, (d) promovido por el Estado la integración regional, y (e) la cohesión regional. Los dos primeros responden a una lógica

Uno de los principales errores, que condujeron a esta disociación entre integración de jure y de facto, fue la creencia de que el proceso de integración depende sólo de la voluntad política, y allí es donde reside el principal motor. No se puede hacer depender un proceso general de una voluntad aún más general, porque si ese es el caso, las probabilidades de integración sectorial son excesivamente reducidas, como se observa en el caso del MERCOSUR, donde la decisión de acelerar el proceso fue tomada por razones políticas, y esto hizo que, desde un principio, existieran dudas respecto de la efectividad del proceso (Manzetti, 1993-1994)⁷⁹.

La paradigmática alianza Argentina-Brasil.-

Al explorar en la historia del siglo XX los pronunciamientos e iniciativas que condujeron, primero al programa bilateral de integración entre la Argentina y el Brasil y, luego, al origen del Mercosur, suele ser conveniente evitar la tentación del síndrome refundacional, que es la que impulsa a empezar siempre de cero y a cambiar por completo los mecanismos e instrumentos existentes⁸⁰. La historia no recomienza ex novo cada diez años. Es, por el contrario, la resultante de un proceso de acumulación de experiencias a través de los años.

Desde su origen, en los acuerdos de los Presidentes Alfonsín y Sarney -núcleo duro originario del Mercosur-, lo esencial ha sido el impacto de la calidad de la relación entre la Argentina y Brasil en todos los planos, sobre todo la democracia y la estabilidad política de la región.⁸¹ Mantener la dirección estratégica trazada al promediar los años 80 y luego con la creación del Mercosur, no pretendiendo en cada curva de la historia empezar todo de nuevo, parece ser la principal lección que pueden extraerse de estas dos décadas. El Mercosur ya ha adquirido la dimensión superior de una política de Estado, impulsada desde la década de los ochenta y hasta ahora sin interrupciones, por los respectivos presidentes de la Argentina, y del Brasil, dentro del marco de la legitimidad democrática.

descoordinada; los tres subtipos responden a una lógica diferente, o bien son el resultado de las decisiones formales del Estado, o una consecuencia de este tipo de decisiones

⁷⁹ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR...* Ob. Cit.

⁸⁰ Peña, Felix. *¿Un mundo de mega espacios preferenciales interregionales? Incentivos para una cooperación mas eficaz entre países latino-americanos.* Mayo 2014.

⁸¹ Peña, Felix. *Lo que enseñan las experiencias históricas: Qué es lo fácil y qué es lo difícil a la hora de pretender integrar naciones soberanas.* Febrero 2014.

Había un entusiasmo que el tiempo demostró exagerado, quizás ingenuo. Estaba basado en el predominio de factores que luego se fueron diluyendo, tales como la necesidad de encarar juntos -especialmente la Argentina y el Brasil- las negociaciones del ALCA; las coincidencias relativas en los ciclos económicos y en las respectivas políticas macro-económicas y comerciales -coincidencias que empiezan a evidenciar signos de agotamiento en la segunda mitad de la década de los noventa⁸².

En el 2003, el ya presidente de Brasil, Lula Da Silva, y su par argentino, Néstor Kirchner, se reunieron en Buenos Aires con el objetivo de dar un mensaje de consenso en las cuestiones claves, tales como: bienestar y justicia social, libertad, impulsar un desarrollo económico que no se desentienda de la necesidad de luchar contra la desigualdad, y tomar una posición común frente a las instituciones internacionales. Esta visión compartida se materializó en un documento llamado el *Consenso de Buenos Aires*⁸³, que pretendía enviar un mensaje de contraposición al Consenso de Washington y de apertura de un nuevo capítulo en el desarrollo de la región.

El 2010 es un año de transición, pero abre la puerta a un tercer período, todavía vigente e inacabado, donde comienzan a evidenciarse fisuras en el modelo. Con la muerte de Néstor Kirchner y la reelección de Cristina Fernández en la Argentina, cambian las alianzas –o se crean escisiones en el gobierno y en sus alianzas políticas- y aumenta el recelo contra las nuevas políticas económicas implementadas para controlar los crecientes niveles de inflación (control del cambio de divisas, restricciones a las importaciones, etc.)⁸⁴. La Argentina del segundo mandato de Cristina Fernández comienza a alejarse en cierta medida del “convencionalismo macroeconómico” que Heidrich & Tussie (2009) adscribían a su predecesor y esposo Néstor Kirchner. Las tensiones con Uruguay y Brasil se suceden con mayor frecuencia. En Paraguay, Lugo es destituido y la asunción de Franco desafía a las instituciones regionales. Rousseff libra una batalla contra la corrupción que pone en jaque ciertas alianzas políticas, a la vez que la economía se desacelera⁸⁵. Surge, además, en la política exterior tanto de Néstor como de Cristina Kirchner, Venezuela con un lugar

⁸²Peña, Felix. *La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional*. Enero 2014.

⁸³Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

⁸⁴Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

⁸⁵Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

privilegiado en torno a dos temas no ideológicos: comercio y finanzas⁸⁶. Los convenios celebrados con Caracas entre 2003 y 2008 representaron el 27 por ciento del total de vínculos convencionales a nivel mundial que poseía la Argentina, y el 42 por ciento de sus conexiones regionales. Si se sumaran todos los convenios que la Argentina selló con países como China, Estados Unidos, Italia y España, totalizarían 47, menos que los 52 suscriptos con Venezuela. Relación especial en la que el gobierno de Chávez fue para el de Kirchner, el único comprador externo de bonos de deuda en default, un actor interesado en invertir en petróleo y lácteos en un mercado argentino anémico de inversiones externas tras la crisis de 2001, y un factor de contención al desembarco de las guerrillas colombianas de la FARC.

En el plano de la relación bilateral entre la Argentina y Brasil, el mayor grado de insatisfacción⁸⁷ se refiere a restricciones que inciden sobre el intercambio comercial. En 2004, el 89 por ciento del total del comercio intra-MERCOSUR y el 93 por ciento del comercio bilateral entre la Argentina y Brasil, contaba con arancel cero. Desde fines de los noventa, todos los bienes pagan una tarifa igual a cero, excepto el sector automotriz y del azúcar, que están sujetos a regímenes transitorios especiales. No obstante, numerosas barreras no arancelarias permanecen, en parte debido a los desbalances de comercio.⁸⁸ (CEPAL, 2009a, p. 38). Si bien, tales restricciones se han observado en el pasado y en el presente, en distinto grado y con diferentes modalidades en ambos países, más recientemente, la atención se centra en la reacción de exportadores brasileños que consideran que tales medidas restrictivas que aplicaría la Argentina⁸⁹ son contrarias a las reglas pactadas, tanto bilateralmente (ACE 14),

⁸⁶ Corigliano, Francisco, “Los modelos de “relaciones especiales” en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 11, N° 45, abril 2008.

⁸⁷ Resulta difícil apreciar en las posiciones empresaria brasileñas cuánto hay de argumentos sustantivos fundados en realidades concretas y cuánto hay de actitudes tácticas en función de procesos negociadores pendientes, como el de la UE y el acuerdo automotriz.

⁸⁸ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISSN 1680-869X LC/L.3404 noviembre de 2011.

⁸⁹ Mientras Brasil incorporó a su tradicional foco defensivo basado en la protección de la industria manufacturera un agenda de intereses “ofensivos”, la Argentina ha continuado concentrada en una estrategia defensiva tanto en sus relaciones con su socio como en sus relaciones más amplias con la economía global.

como en el Mercosur. Tales restricciones estarían afectando, asimismo, a las inversiones de empresas brasileñas en el país. A ello, deben sumarse las incertidumbres en torno al futuro del acuerdo automotriz –especialmente puesto en evidencia en el crecimiento de las importaciones de manufacturas de origen asiático a nuestro país.⁹⁰

Más allá de la voluntad de ambos protagonistas, los tiempos políticos tienden a estar dominados por cuestiones del corto plazo, como aquellos determinados, por ejemplo en este caso, por los efectos y demandas originados en un cambio de contexto global, en una crisis económica o en algún proceso electoral de resultados inciertos. Tales dudas se traducen en una erosión, en general gradual, de la relevancia que se le atribuyó al proyecto de integración en su etapa fundacional. Se debilitó la voluntad de cumplir con los compromisos asumidos con los socios⁹¹. Y todo esto se agudizó tanto en la Argentina, con Cristina Fernández, como en Brasil con Dilma Rousseff, en los que se combinó un eventual recambio de personal político como resultado de un nuevo gobierno.

La alianza entre la Argentina y el Brasil no es, ni podría ser, exclusiva ni excluyente. Es una parte significativa de una red de alianzas externas que requiere ser compatibilizadas entre sí, en forma continua y dinámica,⁹² y como habíamos adelantado, esta suerte de lógica bilateral de acuerdos permitirá traer a los ciudadanos respuestas más tangibles.

El liderazgo de Brasil.-

Ya en un estudio del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) sobre política exterior argentina y opinión pública, publicado en 2003 mostró que tanto la mayoría de los líderes de opinión (57%) como la opinión pública (44%) compartían la idea de que “Brasil ser(í)a el país de América Latina con mayor protagonismo en el plano de las relaciones

⁹⁰Peña, Felix. *Reflexiones y cursos de acción recomendables: Relaciones comerciales entre Argentina y Brasil en el marco del Mercosur*. Noviembre 2013.

⁹¹Peña, Felix. *La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional*. Enero 2014.

⁹²Peña, Felix. “La Argentina y el Brasil hoy: una alianza sólida, una coyuntura difícil, y una agenda externa de desafíos y oportunidades”. *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Septiembre 2003.

internacionales”⁹³. Ante un panorama internacional, con una apuesta hacia una mayor autonomía regional, con un refuerzo de las instituciones regionales y/o una nueva institucionalidad -que trasciende lo meramente comercial -enmarcada en un contexto mundial de crisis, una declinación del peso de EEUU en la región, y un aumento del peso de China, Brasil adquiere un protagonismo político y económico en el mundo que funciona como punta de lanza regional⁹⁴.

La definición clásica de un poder intermedio como el de Brasil, es la de «un Estado cuyos líderes consideran que no pueden actuar solos efectivamente, pero que podrían tener un impacto sistémico en un grupo pequeño o a través de una institución internacional» (Keohane, 1969: 265). Brasil comienza a prestarle más atención a la región suramericana porque la ve como una base necesaria para alcanzar la condición de jugador global y, por ello, necesita representar un papel más fuerte de liderazgo regional (Wehner, 2011).⁹⁵

El liderazgo de Brasil se ha visto no solo en la participación activa de su gobierno en espacios de diálogo internacionales (BRICs, IIBSA, WTO), sino también en la promoción de la comprensión y el apoyo internacional ante las recientes dificultades de la economía argentina, y sus adaptaciones creativas en las reglas de juego del Mercosur.⁹⁶

Recientemente, y antes de que complete su respectivo mandato presidencial, Dilma Rousseff, Brasil ha actuado como promotor y ha avanzado ampliamente en la concreción del tratado con la Unión Europea. Con ello se demuestra que Brasil necesita de Mercosur para plantear su agenda comercial, cuestión que no sería posible en otros espacios como UNASUR, ante la disparidad estructural de los países, en los cuales solo se puede avanzar sobre una agenda política, cultural, educacional, de derechos humanos.

La nueva agenda positiva.-

⁹³ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas”, Working Paper n° 19, Julio de 2011. www.plataformademocratica.org

⁹⁴ Arena García, Nahuel. Ob. Cit.

⁹⁵ Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. n.102-103, p. 147-168 . ISSN:1133-6595. E-ISSN:2013-035X www.cidob.org

⁹⁶ Peña, Felix. “La Argentina y el Brasil hoy... Ob. Cit.

La experiencia histórica nos propone que la integración puede desarrollarse en dos maneras. Por un lado, la integración negativa, que se refiere a la eliminación de las barreras nacionales al comercio y la prohibición de conductas discriminatorias, mientras que, la integración positiva implica políticas comunes que den forma a las condiciones en que operan los mercados (Scharpf 1996)⁹⁷.

Esta investigación ha demostrado que circuitos de retroalimentación Haasianos y otras formas de contagio han sido los mecanismos básicos de la integración a través de la historia de la UE. Lo más importante, el paso de una "integración negativa" (la eliminación de las barreras nacionales para el intercambio a través de fronteras) a una "integración positiva" (las actividades de los agentes del mercado, los cabilderos, legisladores, abogados y jueces conectados entre sí de maneras específicas, el aumento de los flujos de personas y de comunicaciones alimentando una conciencia regional desde abajo ⁹⁸), constituye un sistema causal de refuerzo a sí mismo que ha dado a la UE sus características fundamentalmente expansivas. Aunque ninguno de ellos explican la integración regional como la ha definido Hurrell anteriormente, pueden crear más demanda de la misma; un mecanismo que los neofuncionalista llaman en su literatura "spillover"⁹⁹. Spillover es el proceso mediante el cual la integración entre los Estados en un sector crea incentivos para la integración en otros sectores, con el fin de captar al máximo los beneficios de la integración en el sector inicial.

No obstante, como precondiciones básicas para iniciar un proceso de integración regional más sólido podríamos enumerar: un sistema de desarrollo nacional dentro de la misma región; la combinación de una sincronización histórica y voluntad política y social; los países involucrados deben estar interesados en la creación de un acuerdo formal o informal con todos sus miembros a fin de consolidarse colectivamente a sí mismos en una sola región; y no debe haber grandes márgenes de diferencias en el desarrollo doméstico (desarrollo político, el desarrollo social, el desarrollo económico y el desarrollo tecnológico)¹⁰⁰.

⁹⁷ Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism...* Ob. Cit.

⁹⁸ Mattli, Walter y Stone Sweet, Alec. *Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies*. JCMS 2012 Volume 50. Number S1. pp. 1–17

⁹⁹ Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism...* Ob. Cit.

¹⁰⁰ Ruiz Estrada, Mario Arturo. *The Global Dimension of the Regional Integration Model (GDRI-Model)*. Modern Economy. Published Online May 2013 (<http://www.scirp.org/journal/me>), 346-369.

Como medio de contrarrestar este tipo de desviaciones, en 2003 se creó el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), y además se implementó también un programa de cooperación intraindustrial para la integración productiva y la creación de cadenas de valor en la región (Bouzas, 2009). A pesar de la prohibición de las barreras no arancelarias en el Tratado de Asunción, estas han proliferado especialmente en tiempos de crisis y en sectores sensibles. Las licencias de importación no automáticas se volvieron frecuentes para controlar las importaciones cuando el desempleo comenzó a subir, el desequilibrio comercial aumentó y se produjo el riesgo de un efecto derrame de la crisis del Norte que comenzó en 2008.

El paso a la integración positiva - el desarrollo de las regulaciones del mercado regional y otras políticas - plantea crónicos problemas de distribución, ya que cualquier curso de acción elegido normalmente beneficia a algunos estados dentro del grupo más que otros¹⁰¹.

¿Qué demandan los nuevos actores subnacionales ante un nuevo esquema botton-up?

La integración del MERCOSUR desde sus inicios se produjo desde la óptica top-down, es decir que fue concebida desde el plano jurídico general y se esperó que aquello derivase en integración comercial sectorial. No obstante, esto no ocurrió, y su verificación implica la necesaria reorientación de las iniciativas integracionistas regionales, que deben de trabajarse para que las dimensiones jurídica y comercial avancen en paralelo¹⁰².

Con independencia de su grado de intergubernabilidad formal, una organización regional puede tender a privilegiar la autoridad de las instituciones impersonales o de la decisión de quienes detentan el poder. La orientación de una organización determinada en este sentido es más una función de nexo entre Estado y sociedad de los Estados miembros, y no de la constitución regional o el sistema legal (Söderbaum y Sbragia 2010)¹⁰³.

En este sentido, las organizaciones internacionales pueden desempeñar tres papeles (Archer, 2001). Pueden servir como espacios de diálogo y cooperación, pueden ser utilizados como instrumentos por otros actores (especialmente sus Estados miembros), y pueden asumir una identidad independiente como actores en la búsqueda de su propios objetivos - una propiedad

¹⁰¹ Mattli, Walter y Stone Sweet, Alec. *Regional Integration...* Ob. Cit.

¹⁰² Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR...* Ob. Cit.

¹⁰³ Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism...* Ob. Cit.

llamada “actorness”¹⁰⁴. Estos roles no son exclusivas y transmiten una complejidad creciente. La integración sólo comienza después de la segunda opción.

Mattli establece tres conjuntos de condiciones para desarrollar un proceso de integración regional: del lado de la demanda, del lado de la oferta (Mattli 1999), y los factores inerciales. En el estado actual de cosas del Mercosur, observamos que dichas condiciones vienen dadas principalmente del lado de la demanda, donde surgen mayores niveles de interdependencia regional. Tal es el caso de los *transactors* transnacionales que, al percibir que las actividades transfronterizas son demasiado costosas, piden a las autoridades nacionales o intergubernamentales para bajar los costos de transacción a través de la cooperación, la coordinación y, finalmente, a través de la integración productiva.

Esta suerte de encadenamientos productivos, en especial a través de la integración vertical de las industrias de los países, es un desarrollo fundamental en una cabal integración. Antes que un mero intercambio de productos, es preferible siempre que los países se integren entre sí eslabonando sus líneas de producción, de forma tal de aprovechar las ventajas productivas de cada socio a través de las desgravaciones arancelarias y, de esta forma, exportar productos más competitivos en el mercado mundial¹⁰⁵. No se puede indicar entonces que el MERCOSUR haya tenido efecto directo en la diversificación intrazona, sí se observa que no logró convertirse en una plataforma para la inserción diversificada de sus socios en el comercio internacional. En este caso, la carencia de efecto es de por sí un efecto¹⁰⁶.

Otro fenómeno que ocurre en este ámbito, es el surgimiento de los gobiernos subnacionales como actores en la arena internacional. Los especialistas de las relaciones internacionales encontraron en el término de “paradiplomacia” el marco conceptual para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de los municipios y otras unidades subestatales.

La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias

¹⁰⁴ Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism...* Ob. Cit.

¹⁰⁵ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR...* Ob. Cit.

¹⁰⁶ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR...* Ob. Cit.

competencias constitucionales” (Cornago, 2001). La ausencia de un marco jurídico al respecto, puede llevar a excesos porque, simplemente, no hay límites a la acción paradiplomática. Es medular que el Estado central entienda la necesidad de definir claramente hasta dónde puede ejercerse la paradiplomacia, sin perjudicar las prerrogativas que por necesidad ese Estado -central o federal debe tener (Zeraoui, 2009, p. 17)¹⁰⁷

Gracias a los esfuerzos de la Red de mercociudades, actuante en la estructura de la REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur) creado por el Grupo Mercado Común en el 2000, fue creado un nuevo órgano, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, con la finalidad de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades municipales, estatales, provinciales y departamentales de los estados partes del bloque. Se trata del espacio institucional de participación de los entes subnacionales en la estructura orgánica formal del Mercosur, cuyos objetivos entran en la esfera de contribución e influencia en los debates de tomas de decisiones dentro del bloque. Los ejes temáticos del Foro son la integración fronteriza, la integración productiva y la ciudadanía regional. Como ejemplo se destaca la integración agrícola y la integración turística como eje de la integración fronteriza. Todavía necesita desarrollar un sistema más eficiente de aprobación de propuestas, ya que su actual sistema de toma de decisiones, que requiere el consenso con la presencia de todos los estados, constituye un freno casi insuperable, teniendo en cuenta las divergencias que existen en el seno de cada delegación y entre las delegaciones.

Sin embargo, el hecho de que los órganos decisorios del Mercosur no estén obligados a tomar en consideración las propuestas de los entes subnacionales, genera una gran inestabilidad en su capacidad de influencia. Para que una norma tenga una amplia y profunda efectividad, contribuyendo a la consolidación del proceso de integración, es preciso que sea capaz de incorporar las expectativas de la sociedad en el ámbito en el cual será aplicada (Ventura; Perotti, 2004: 74)¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Rhi-Sausi, Jose Luis, Oddone, Nahuel. *Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina*. Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI). Investigación & Desarrollo, vol. 21, N°1 (2013), ISSN 2011-7574.

¹⁰⁸ Ventura, Deisy y García Fonseca, Marcela. *La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional*. Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 99, (septiembre 2012), p. 55-73.

El elemento “externo” en la nueva agenda.-

Con la decisión 32 del 2000, se acordó que los países miembros llevarían adelante negociaciones externas conjuntas, hecho que dificultó muchas de las negociaciones que sus miembros. Sobre todo los más pequeños, hubieran querido llevar adelante sus propias negociaciones con varios socios. Con esto, el Mercosur encorsetó a sus miembros en términos de negociaciones externas.

Es importante resaltar que el punto central de la dinámica propuesta para el MERCOSUR era que sirviese como plataforma de internacionalización, siendo así funcional a los objetivos de incorporación de los países miembros en las nuevas estructuras de la economía mundial, razón por la cual se puso más énfasis en la visión económica antes que en la global (Minviella, 1996)¹⁰⁹.

Asimismo, la UE intentó negociar un TLC con el Mercosur desde 1998, pero a pesar de las múltiples marchas y contramarchas, ese acuerdo no ha logrado ser firmado¹¹⁰, aunque dada las últimas novedades este acuerdo tiene esperanza de lograrse en un futuro inmediato, sobre todo porque es Brasil el que está comandando las negociaciones.

El proceso de negociación birregional UE-MERCOSUR, explican por qué, después de casi quince años de iniciadas las negociaciones (1999), no se ha podido concretar un acuerdo. Hay algunas cuestiones que parecen casi imposibles de superar debido a los vetos de múltiples actores subestatales y no gubernamentales. Este es el caso de la demanda de MERCOSUR de que la UE reduzca substancialmente sus subsidios agrícolas y permita el acceso de la producción agrícola sudamericana con los mismos aranceles que algunos países de África y el Caribe; o la demanda de la UE de que aquél liberalice los sectores de compras gubernamentales y de telecomunicaciones.

La emergencia de China, como alternativa comercial para América Latina y para la UE en la primera década del siglo XXI, desincentivó la necesidad de avanzar rápidamente en la negociación UE-MERCOSUR. El hecho de que una región logre negociar con una sola voz no es fácil, menos aún, con las ampliaciones del número de miembros que se han producido en la UE durante el periodo de negociación. Además, se plantea que en el caso del MERCOSUR,

¹⁰⁹ Alvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR...* Ob. Cit.

¹¹⁰ Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental... Ob. Cit.

ante las dificultades (o falta de voluntad política) para profundizar la integración, los liderazgos políticos adquirieron una enorme relevancia¹¹¹.

¹¹¹Valle, Valeria Marina. *Negotiations for the Interregional Association Agreement: between the European Union and MERCOSUR*. Lambert Academic Publishing, 2011.364 págs. Citado en Soriano, Juan Pablo. *Reseñas de Libros*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. n.102-103, p. 243-253.

Reflexiones finales.-

Hemos visto hasta aquí, que hay indicadores cuantitativos suficientes que dan cuenta de la viabilidad de este proceso de regionalismo en Sudamérica. La pregunta que nos cabe aquí entonces es: ¿Bajo qué tipología moderamos este espacio ya generado llamado Mercosur? Algunos autores proponen, ante todo, el de reconciliar las fuerzas en conflicto, evitar el gran dilema del regionalismo periférico, esto es, que cada país pugne por su liderazgo individual, sea que Brasil, en este caso, ha resultado ser el gran ganador en este proceso. Si bien es cierto, que Brasil es el principal socio comercial de la Argentina y aliado regional clave, los líderes y diplomáticos argentinos ven esta asociación basada en la igualdad de condiciones. Sin embargo, toda vez que Brasil insinúa en afirmarse a sí mismo como líder regional y poder global, la política exterior argentina se mueve más cerca de los Estados Unidos con el fin de restaurar el equilibrio regional. Esta ambivalencia, o juego pendular, retrocede en buenos momentos y surge durante las dificultades económicas, independiente del partido político que esté en el gobierno. No obstante, actualmente, las circunstancias han cambiado, las percepciones argentinas sobre Brasil son más positivas que nunca y la “interdependencia asimétrica” entre las dos partes es una condición reconocida en la Argentina, no desprovista de las suspicacias naturales del más débil en una relación bilateral. En este marco, el principal desafío de esta hora es forjar un “new deal”¹¹² realista y positivo entre ambos países que contemple con especificidad propia: lo bilateral y el Mercosur.

Para el caso de la Argentina, Mercosur se ha vuelto cada vez más cargado ideológicamente, inversamente proporcional a su eficacia en el tiempo. Si bien el gobierno argentino ha continuado apoyando el proyecto a nivel discursivo, sus estrategias han sido mucho menos constructivas y fueron guiadas por intereses materiales, más que motivaciones ideológicas, promoviendo políticas proteccionistas como respuesta a las presiones sociales y fiscales. Mientras la retórica ideológica clamaba por la integración, las políticas de interés las

¹¹² Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “*Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas*”, Working Paper n° 19, Julio de 2011. www.plataformademocratica.org

entorpecían. Dicha retórica sirvió para un propósito pragmático –ganancias económicas, al igual que estuvo dirigido a asegurar el repliegue electoral¹¹³.

Ahora bien, ¿bajo qué tipo de estructura o denominación? ¿Si Área de Libre Comercio? ¿Si Unión Aduanera? Y aquí creo que se ubica el mayor déficit del Mercosur: el querer aplicar, en tiempos presentes, preconceptos, formulas o dogmas establecidos en el pasado, o que responden a otras realidades como la europea. Las deficiencias en la aplicación masiva e instituciones inoperantes revelan la naturaleza pragmática del MERCOSUR, ya que aboga por agitar la bandera de la integración regional, mientras que elude sistemáticamente los compromisos regionales.

Existe en la consciencia colectiva la realidad de que no se requieren formulas únicas ni simples, porque estamos ante realidades complejas y multidinámicas o “multi stakeholder”. Por lo que, el puntapié inicial estaría dado en la búsqueda de un conjunto de normas que generen un estado de equilibrio entre la flexibilidad y la previsibilidad, dentro de la cual jugarán otras variables, como la combinación entre preferencia económica e inversión productiva, o los encadenamientos productivos, por ejemplo.

En primera medida los estados deberían desarrollar y reforzar sus condiciones básicas intrínsecas antes de pretender llevar a cabo un proceso de regionalización, o por lo menos avanzar en los ya iniciados, como es el caso Mercosur. Y sobre todo, los ministerios y las estructuras burocráticas internas deberían incluirse dentro de estas estructuras, para que, así se asegure la efectividad del proceso. Ciertamente, sería necesario hacer un inventario de los numerosos organismos, foros, grupos de trabajos que forman parte de la estructura, que dan cuenta de muchas iniciativas, aunque poca efectividad institucional.

Por otra parte, y ante la evidente escasez de financiamiento interno, los Estados por su parte, deberían aprovechar de los mecanismos de financiamiento externo, ya que los mismos, pueden ser utilizados también como herramientas estratégicas de planificación y no solo un fin de obtener recursos. Por mencionar un ejemplo los procesos continuos de evaluación “SEA” del

¹¹³ Malamud, Andrés, “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”, in GARDINI, Gian Luca and LAMERBERT, Peter (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, 87-102

Banco Interamericano para el Desarrollo serían una opción interesante, y así, asegurar y maximizar la puesta en marcha del proceso.

Por último, pero no menos importante, y que dotaría a dicha estructura de mayor legitimidad, corresponde en brindar un especial interés a la cuestión sociocultural. El hecho de, combatir las disparidades sociales es una forma también de conferir justicia social al proceso regional y para ello es esencial el fortalecimiento institucional del bloque, ya que, como vimos, es el medio para que sean más eficaces las acciones políticas. Esta percepción, validada por la opinión muy favorable hacia el Mercosur entre la población y los líderes de opinión, tanto para la Argentina como los demás estados miembros, hace que el grado de adhesión a Mercosur también los sea entre los legisladores y decision-maker, lo cual confirma la existencia de consenso consistente y prolongado en torno a dicho proceso.-

Fuentes Bibliográficas.

Álvarez, Mariano. *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISSN 1680-869X LC/L.3404 noviembre de 2011.

Amos, Orley M. Jr., Miller, Ronald K., y Kim, Sunhoo. *Regional Economic Integration and the Formation o Global Trading Blocs: A Historical Analylis of the 1980s*. Scientific Research. Modern Economy, March 2012, 3, 210-217.

Arena García, Nahuel. *Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XVIII, Nº 27/Diciembre 2012 ISSN 1667-8613. RNPI 699.864. Pags. 22-49.

Aresti, Philip y Ferrari-Filho, Fernando. Regional Integration in South America. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2012, Vol. XVIII, No 2 (Jul-Dic), pp. 65-92.

Bartesaghi, Ignacio. Implicancias de la transformación agrícola en el Mercosur. *ICTSD Puentes*. Volumen 15, No 1, Febrero 2014, en: <http://ictsd.org/i/agriculture/183958/>

Bertoni, Ramiro. *Regionalismo y Multilateralismo ¿Qué tienen para ganar los Países en Desarrollo?*. Secretaria de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. CEP n°55.

BID. Insstituto para la Integracion de Amercia Latina y el Caribe. *Integracion & Comercio*. N°33. Año 15. Julio- Diciembre 2011.

Bouzas, Roberto. *La dinámica institucional y normativa: un balance. Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. CEPAL. Buenos Aires. Septiembre de 2004. P.65-79.

Bouzas, Roberto, y Fanelli, Jose Maria. *Mercosur: integración y crecimiento*. Programa Mercosur. Fundacion OSDE.2001.

Bouzas, Roberto. *Entrevista del día 23 de Mayo de 2014*. Buenos Aires.

Caballero Santos, Sergio. *Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (2): 158-172 [2011]

Caetano, Gerardo. *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991- 2011)*. *MERCOSUR 20 años*. CEFIR. Centro de Formación para la Integración Regional. 2011. ISBN 978-9974-8299-0. Pags.21-69

CEPAL (2012b). “*Balance y Perspectivas de América Latina y el Caribe 2011-2012*”, Discurso de Alicia Bárcena en la Reunión de Altas Autoridades Económicas: Modelos de Desarrollo en América Latina. Búsqueda de Convergencias y Complementariedades. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 16 de marzo, en:<http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/2012.03.16-ALADI.pdf>

Corigliano, Francisco, “El espacio del MERCOSUR en la política exterior argentina: de Menem a Kirchner (1991-2006)”, revista *Agora Internacional*, Buenos Aires, Año 1, N° 2, Diciembre 2006.

Corigliano, Francisco, “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI, revista *Mural Internacional*, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, N° 1, Anho 1, Rio de Janeiro, Junho 2011

Corigliano, Francisco, “Los modelos de “relaciones especiales” en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 11, N° 45, abril 2008.

Davis, Colin. *Regional integration and innovation offshoring with occupational choice and endogenous growth*. J Econ (2013) DOI 10.1007/s00712-012-0319-z

De Haro, Clara. “América Latina: Los nuevos conflictos bilaterales”. *Real instituto el Cano*. 18/10/2013 en website <http://www.blog.rielcano.org/america-latina-los-nuevos-conflictos-bilaterales/>

Dos Santos T. (ed), *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*”, Proyecto Repensar América Latina, Vol. 3. UNESCO / FLACSO. Montevideo.

Foglia, Mariana, *El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. Hacia la construcción de una política de solidaridad regional*. Seminario en desarrollo, políticas públicas e integración regional. Programa Estado y Políticas Públicas. FLACSO. Monografía final 21 de agosto de 2007.

Giordano, Paolo, Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. INTAL-ITD. Documento de divulgación n°26. Agosto 2004.P2-19.

Heine, Jorge. *Regional integration and political cooperation in Latin America.*, Latin American Research Review, Vol. 47, No. 3. © 2012 by the Latin American Studies Association. Balsillie School of International Affairs Wilfrid Laurier University.

Kis Madrid, Claudia; Hickey, Gordon M.; Bouchard, Michel A. *Strategic Environmental Assessment Effectiveness and the initiative for the integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). A multiple case review*. Journal of Environmental Assessment Policy & Management. Dec2011, Vol. 13 Issue 4, p515-540, 26p, 2 Charts. World Scientific Publishing Company.

Kosacoff, Bernardo (Coord.) y otros. *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. CEPAL. LC/BUE/R.258. Septiembre de 2004

López-Calva L. y Lustig N. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Grupo Temático sobre Pobreza, Desarrollo Humano y ODM's. Brookings Institution Press / PNUD. 2010.

Lorenzini, Maria Elena, y Pereyra Doval, María Gisela. Revisando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teorías y praxis en Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. UAM. N°22. Febrero-mayo 2013.

Malamud, Andrés, “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”, in GARDINI, Gian Luca and LAMERBERT, Peter (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, 87-102

Malamud, Andres y Schmitter, Philippe C. *La experiencia de Integracion Europea y el Potencial de Integracion del Mercosur*. Desarrollo Economico, vol. 46, N°181 (abril-junio 2006).

Malamud, Philippe. *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Working Papers. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies , Global Governance Programme-42. 2013/20.

Mares, David R; Martin, Jeremy M. *Regional Energy Integration in Latin America: lessons from Chile's experience with natural gas*. *Third World Quarterly*. Taylor & Francis Ltd. Feb2012, Vol. 33 Issue 1, p55-70, 16p, 1 Chart, 4 Graphs, 1 Map

Mattli, Walter y Stone Sweet, Alec. *Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies*. JCMS 2012 Volume 50. Number S1. pp. 1–17

MERSOCUR.http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=1317&site=1&channel=secretaria&seccion=4

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.
www.mrecic.gov.ar/representaciones/organismos

Moldoveanu, Marcel. *Regional Integration and International Cooperation: between wishes and realities*. Romanian Economic & Business Review, Fall2013

Nagheli, Shekoofe; Sadegui, Behruz Amroabadi; Nagheli, Elham; Lordjani, Azime Naderi. *The Effects of Various Regional and Global Integration Indices on Foreign Direct Investment (Case Study: OPEC Countries)*. International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, 2013, Vol. 03, Issue 08, p.89

Paikin, Damián. Integración productiva y desarrollo regional: Tensiones en el marco de la crisis global. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XVIII, N° 27/Diciembre 2012 ISSN 1667-8613. RNPI 699.864. Integración Regional y nuevos pactos federales .El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR. Buenos Aires. 2010

Pautasso, Diego. *Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional*. Meridiano 47 vol. 13, n. 129, jan.-fev. 2012.p. 10-16.

Peña, Felix. “La Argentina y el Brasil hoy: una alianza sólida, una coyuntura difícil, y una agenda externa de desafíos y oportunidades”. *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Septiembre 2003.

Peña, Felix. *La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional*. Enero 2014.

Peña, Felix. *Lo que enseñan las experiencias históricas: Qué es lo fácil y qué es lo difícil a la hora de pretender integrar naciones soberanas*. Febrero 2014.

Peña, Felix. *¿Un mundo de mega espacios preferenciales interregionales? Incentivos para una cooperación más eficaz entre países latino-americanos*. Mayo 2014.

Peña, Felix. *Reflexiones y cursos de acción recomendables: Relaciones comerciales entre Argentina y Brasil en el marco del Mercosur*. Noviembre 2013.

Peña, Felix. *Entrevista del día 03 de Junio de 2014*. Buenos Aires.

Porta, Fernando. *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. CEPAL. Santiago de Chile. Septiembre de 2008.

Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. n.102-103, p. 147-168 . ISSN:1133-6595. E-ISSN:2013-035X www.cidob.org

Quiliconi, Cintia. *Entrevista del día 05 de Junio de 2014*. Buenos Aires.

Rhi-Sausi, Jose Luis, Oddone, Nahuel. *Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina*. Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI). Investigación & Desarrollo, vol. 21, N°1 (2013), ISSN 2011-7574.

Rodríguez Manzano, Irene. *Funcionalismo, Neofuncionalismo y Relaciones Internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional*. Universidad Santiago de Compostela.1996.

Ruiz Estrada, Mario Arturo. *The Global Dimension of the Regional Integration Model (GDRI-Model)*. Modern Economy, Scientific Research, February, 2013, 4, 346-369.

Rodríguez Silvero, Ricardo. *Asimetrías en el MERCOSUR. Breve historia, situación actual y perspectivas. MERCOSUR 20 años*. CEFIR. Centro de Formación para la Integración Regional. 2011. ISBN 978-9974-8299-0. P.283-298.

Russell, Roberto y Tokatlían, Juan Gabriel, “*Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas*”, Working Paper n° 19, Julio de 2011. www.plataformademocrática.org

SELA. *Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración en América Latina y el Caribe*. Reunión Regional. Caracas, Venezuela. 7 de mayo de 2009.

Soriano, Juan Pablo. *Dilemas (y dificultades) de la integración regional*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. n.102-103, p. 243-253

Tokatlian, Juan Gabriel. *Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate*. Desarrollo Economico, vol.51, N°204 (enero-marzo 2012), 475-492.

Ventura, Deisy y García Fonseca, Marcela. *La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional*. Revista CIDOB d'afers internacionals, n." 99, (septiembre 2012), p. 55-73.

Viger, Jonathan. *North America in Question. Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*. Etudes Internationales, Institut Quebecois des Hautes Etudes Internationales. jui2013, Vol. 44 Issue 2, p286-288, 3p.