

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Mercosur,. Unasur y después.... Elementos de encuadre para una sociología de la acción pública regional.

Facundo Solanas.

Cita:

Facundo Solanas (2009). *Mercosur,. Unasur y después.... Elementos de encuadre para una sociología de la acción pública regional. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/941>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Mercosur, Unasur y después...

**Elementos de encuadre
para una sociología
de la acción pública regional**

Facundo Solanas¹

I. Introducción

Los procesos de integración regional en América Latina, luego de atravesar por distintas experiencias frustradas como la ALALC y la ALADI, parecieron encontrar con el MERCOSUR un cambio de dinámica. Durante los primeros años, el proceso registró un aumento del comercio intra-regional sin precedentes: entre 1991 y 1997 el promedio de crecimiento fue del 26,2%².

A 18 años de creación del bloque, el proceso evidencia en numerosos ámbitos significativas trabas para pasar a una sólida estrategia de integración y de un esquema de “integración negativa” a uno de “integración positiva”. Estas dificultades se evidencian en las dificultades de consolidar el proceso en marcha, frente a lo cual la voluntad política de sus líderes se traduce en nuevas declaraciones y acuerdos intergubernamentales, como una suerte de fuga hacia adelante con el objeto de evitar los costos inmediatos que la profundización de la integración podría ocasionar.

Partiendo de la base de algunos trabajos ya realizados sobre la temática³ y apoyándonos sobre las teorías de la integración regional, aunque también sobre algunos elementos de análisis del neo-institucionalismo, nos proponemos dar cuenta sucintamente de los límites del MERCOSUR tomando como indicadores tres elementos: la sustantivación en la región de los conceptos de “integración negativa” e “integración positiva”, el proceso de expansión del bloque -que evidencia niveles diferentes de integración-y su posicionamiento frente a otros actores internacionales, así como el peso de las asimetrías como factor fuertemente condicionante de todo el proceso.

¹ Doctor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Ciencias Sociales, investigador del CONICET con asiento en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y docente de la misma. J. E. Uriburu 950, 6to. piso, e-mail: fsolanas@yahoo.com

² Fuente: INTAL 1999:11.

³ Solanas Facundo, “El MERCOSUR y las Políticas Públicas de Reconocimiento de Títulos Universitarios: El Caso Argentino”, Tesis de Doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.

II. ¿INTEGRACIÓN O COOPERACIÓN?

A pesar de que con sus diversas intensidades y matices, la idea de integración ha estado presente desde los orígenes mismos de las naciones que componen el bloque, en muchos aspectos el MERCOSUR reconoce en la Comunidad Económica Europea -y, más tarde, Unión Europea (UE)-, un modelo de referencia. Pero a diferencia de este proceso, el MERCOSUR pareciera encontrar distintos obstáculos para pasar de un esquema de cooperación intergubernamental a una estrategia de integración, que como en el ejemplo europeo, implica asumir los costos nacionales que pueden entrañar las reglas comunes, especialmente en situaciones desfavorables.

En el caso de la UE, la ambiciosa estrategia de la integración busca la realización de la unión económica y política, transfiriendo progresivamente algunas competencias de los Estados soberanos a instancias administrativas o electivas transnacionales, por lo cual privilegia los mecanismos de toma de decisiones por la mayoría⁴.

Adentrándonos en las implicancias del plano más económico del proceso y con el objeto de distinguir las políticas gubernamentales tendientes a ampliar este espacio por fuera de las fronteras nacionales, en el viejo continente tradicionalmente se distinguen dos dinámicas de integración: “integración negativa” e “integración positiva”. Se entiende por la primera a la supresión de aranceles, restricciones cuantitativas y otros frenos u obstáculos al intercambio y libre competencia. La segunda consiste en la reconstrucción de un sistema de regulación a la escala de una mayor entidad económica⁵.

Si en términos económicos las medidas de integración negativa pueden estar comprendidas dentro de aquellas destinadas a la institución de mercados (como las tendientes a armonizar las normas de productos nacionales), las medidas de integración positiva pueden comprenderse dentro de éstas mismas o bien de aquellas correctivas de mercados (como la regulación de las condiciones de trabajo)⁶. En este punto, como lo señala Scharpf, se plantea una importante divergencia ideológica, dado que desde un punto de vista anti-intervencionista, será la integración negativa que importe, mientras que la integración positiva será aceptable en la medida en que sigue los objetivos de institución de mercados (como las reglas que garanticen una verdadera competencia). Desde el punto de vista intervencionista, se guarda reserva sobre la integración negativa, siempre y cuando no se acompañe de una integración positiva tomada desde la perspectiva de las políticas correctivas de mercados⁷. A diferencia de la integración negativa –que cuenta con una capacidad institucional más fuerte-, el mayor inconveniente de la integración positiva es que requiere de niveles elevados de consenso entre los gobiernos de los Estados miembros y, precisamente por ello, con frecuencia ve limitada su capacidad de resolución de conflictos.

Ahora bien, por las características del MERCOSUR y la fragilidad de su estructura institucional, resultaría prematuro extrapolar el concepto de integración positiva, especialmente en su variante intervencionista, dado que de forma muy tibia -y sectorialmente-

⁴ Quermonne Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs/Politique, 5e édition recomposée et actualisée, 2002, p. 11.

⁵ Scharpf Fritz, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 51-83.

⁶ Ibid. p. 53-54.

⁷ Ibid. p. 54.

se ha empezado a avanzar hacia regulaciones de tipo regional⁸. Ahora bien, previo a adentrarnos a la aplicación de los mecanismos de integración negativa en la región, es preciso detenernos en el esquema institucional de la región.

La arquitectura institucional provisoria del MERCOSUR se asienta sobre un esquema fuertemente intergubernamental: fundado sobre el consenso por unanimidad con la presencia de todos los Estados, los que tienen poder de veto sobre las decisiones. Inspirada en el espíritu pragmático predominante en todo el tratado de Asunción, esta suma de voluntades nacionales coordinadas por funcionarios nacionales, predominantemente diplomáticos, no ha implicado hasta el momento transferencia alguna de competencias de los Estados hacia las instituciones del MERCOSUR⁹.

La imposibilidad de establecer en el MERCOSUR un esquema de adopción de decisiones a través de algún sistema como la mayoría calificada ha reforzado las prácticas que debieran constituir la excepción, como el uso de la “diplomacia presidencial” que terminó por transformarse en la regla¹⁰. En muchas oportunidades, ello ha estancado la implementación de ciertas políticas. Aunque, el tránsito de una lógica consensual, a la mayoría calificada requeriría de un proceso de negociaciones y de amplios consensos políticos que, por el momento, no parece avizorarse en el horizonte mercosureño. En este sentido, el camino institucional recorrido hasta nuestros días, por más transitorio que haya habido pretendido ser, constituye y constituirá la herencia de las posibles instituciones que las precedan¹¹ y que puedan llegar a abarcar esquemas de tipo supranacional.

En este esquema, donde los Estados se muestran sumamente celosos de sus soberanías a la hora de negociar el proceso de integración, resulta sumamente difícil establecer consensos que avancen hacia una integración positiva, aún en los casos en que predominen las corrientes económicas intervencionistas en los gobiernos de la región. En este sentido y mostrando un contrapunto mayor con el proceso europeo, en el MERCOSUR la divergencia ideológica entre las posturas no-intervencionistas o intervencionistas suele expresarse en el marco de la dinámica de integración negativa. Es decir, por lo general las medidas correctivas de mercados, en el MERCOSUR no se traducen a nivel del bloque, sino que siguen las lógicas nacionales, donde el proceso regional pasa a un segundo plano y se pone en cuestión la propia dinámica de integración negativa. En ese contexto las medidas nacionales correctivas suelen provocar crisis entre los Estados miembros, lo cual termina por reforzar los mecanismos intergubernamentales, vía la superación del conflicto a través de la diplomacia presidencial.

Un esquema de respuesta similar se reproduce ante los factores externos que suelen afectar las economías locales. Frecuentemente los efectos negativos que puede provocar el contexto internacional sobre la región, buscan ser resueltos unilateralmente por cada Estado miembro, lo cual ha generado diversos conflictos que dificultan la integración.

Una de las últimas disputas entre los miembros más importantes: Brasil y Argentina, se vincula con el posicionamiento en el marco de la OMC. Si las posiciones de Brasil fueron más

⁸ Cf. Solanas Facundo, *Op. cit.*

⁹ Ventura Deisy, *Les Asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne: Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 63.

¹⁰ Peña Félix, “Vigencia (como idea estratégica) y debilidades (como proceso) del MERCOSUR frente a la actual realidad mundial”, *Revista Argentina de Ciencia Política* (5/6), 2001-2002, EUDEBA, diciembre de 2002, p. 71.

¹¹ Pierson Paul, « The Path to European Integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, Vol. 29 (2), Sage, London, April 1996, pp. 123-163.

proteccionistas hacia su industria durante los años 90, en los últimos años es más bien el Gobierno argentino quien ha respaldado esta posición. Estas posturas se tradujeron en la intención de Brasil de ofrecer compromisos de liberalización en el sector servicios en el marco de la Ronda de Doha, cuando el bloque del G-20¹² -que este país había impulsado-, había rechazado su liberalización hasta tanto no se negociara la eliminación de los subsidios a los productos agrícolas de los países desarrollados.

El ejemplo mencionado constituye una clara muestra de las divergencias en el plano de la integración negativa y de la forma en que esas divergencias existentes entre los Estados miembros, al no lograr ser resueltas en el marco del bloque conspiran contra la solidez del MERCOSUR ante las futuras negociaciones internacionales.

III. EL MERCOSUR, LOS PAÍSES ASOCIADOS Y LA UNASUR

Todo proceso de integración -así como la incorporación de nuevos Estados miembros-, dado que constituyen evoluciones en la naturaleza de la integración, modifican las normas ya adoptadas¹³, plantean problemas de adaptación, sobre todo políticos e institucionales. Efectivamente, a medida que la cantidad de los países miembros que participan del proceso aumentan, la cantidad y, por ende, la complejidad de las interrelaciones entre ellos se incrementa y multiplica exponencialmente.

En el MERCOSUR, la idea de la ampliación estuvo siempre presente. Una vez terminado el período de transición de cuatro años establecido por el Tratado de Asunción, las negociaciones para incorporar nuevos Estados miembros comenzaban a desarrollarse, primero Chile y, después, Bolivia aceptaron adherir como asociados en 1996. Estos acuerdos llamados de “4 + 1” previeron la creación de una zona de libre comercio¹⁴. Cabe aclarar que la participación de los Estados asociados en los órganos e instituciones se realiza sobre una base ad hoc, sobre el principio de interés mutuo, y para discutir de todos los temas con exclusión de los que se refieren a la unión aduanera¹⁵.

Algunos años más tarde, también en calidad de países asociados se han adherido Perú (2003), Colombia, Ecuador y Venezuela, a excepción de este último - que a partir de 2005 pidió incorporarse al MERCOSUR como país miembro y en julio de 2006 se adhirió al bloque - y fuera de los aspectos comerciales, los otros países aún no tuvieron el mismo nivel de participación que los primeros asociados.

Los países que se “asocian” al MERCOSUR cuentan con un estatus diferenciado de los miembros plenos, y, entre ellos, lo cual contribuye a crear la imagen de una integración a

¹² La constitución del bloque de los veinte países o G-20 en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que hizo fracasar la reunión de Cancún (México) en 2003, constituyó la primer reacción importante que adoptaron los países “en desarrollo” frente a los subsidios a los productos agrarios que en los países “desarrollados”. Allí nació una alianza internacional liderada por Brasil, China e India que agrupaba a 22 países de África, Asia y Latinoamérica, quienes se plantaron firmemente ante los “países desarrollados” que intentaron imponer sin éxito una agenda aparte de la discusión por los subsidios y el proteccionismo a sus productores. A 2006 formaban parte del G-20: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Nigeria, Paquistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Venezuela y Zimbabue.

¹³ Cf. Elias Norbert, *La Société des individus*, Agora, Paris, 1997.

¹⁴ Dabène Olivier, « L'Intégration régionale dans les Amériques Economie politique de la convergence », Les Études du CERI (45), Fondation nationale des sciences politiques, septembre 1998.

¹⁵ Décision CMC/14/96.

distintas velocidades. En este sentido, se encuentran más próximos de estrategias tradicionales de cooperación que de una estrategia de integración y, de igual modo, no estarían incluidos dentro de la dinámica de integración negativa.

En sintonía con la superposición de acuerdos y status entre países de la región, recientemente, viene de crearse la UNASUR (Unión de las naciones sudamericanas)¹⁶, integrado por todos los países miembros del MERCOSUR (4), sus asociados (6) y, además, las Repúblicas de Guyana y Surinam (2). Los objetivos de este proyecto de ambición continental apuntan a la integración de la región sobre la base de la independencia de la tutela de Estados Unidos. Si los países miembros del MERCOSUR resistieron con éxito las presiones a favor del Acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA) impulsado por este país¹⁷ y optaron por relanzar el proceso subregional a fines de 2004¹⁸, ante las amenazas de dilución en el marco de este acuerdo continental, la creación de la UNASUR viene a ratificar esta misma decisión.

De alguna manera, en lugar de superar las estructuras minimalistas que conforman la arquitectura institucional del MERCOSUR, se superponen nuevos acuerdos de la misma naturaleza intergubernamental: ALADI, MERCOSUR, Pacto Andino, UNASUR, además del Grupo Río. Si bien estos acuerdos ratifican la voluntad de integración de los gobiernos de la región, también refuerzan los esquemas “interpresidencialistas”¹⁹, los que a su vez dificultan la profundización de la integración²⁰.

IV. LAS ASIMETRÍAS

Las asimetrías existentes entre los Estados miembros del MERCOSUR son evidentes. El bloque cuenta con un socio gigante, Brasil -de dimensión continental-, otro importante, Argentina, y dos más pequeños, Paraguay y Uruguay, a los cuales se pueden añadir a continuación los países asociados. Las disparidades entre ellos se reflejan en un sinnúmero de indicadores. Teniendo en cuenta sólo los más corrientes como territorio, poblaciones y PBI (ver Cuadro N° 1): Brasil solo representa casi un 52% del PBI del MERCOSUR y de sus países asociados. De los cuatro miembros plenos representan más de un 67% del PIB, por lo tanto Brasil y Argentina constituyen más de los un 97% del PIB del MERCOSUR y casi el 75% del bloque con los países asociados.

Por sí solas las cifras son muy elocuentes. El peso económico de Brasil en la región constituye una barrera importante a cualquier iniciativa de creación de instituciones supranacionales. Con relación a la población y a la superficie, Brasil representa más del 57% de la población total de la región y casi el 53% del territorio y en el MERCOSUR, los porcentajes se elevan al 80% y a casi un 72% respectivamente.

¹⁶ El Tratado constitutivo del UNASUR se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008.

¹⁷ Sin lugar a dudas la IV Cumbre de las Américas que tuvo lugar en la ciudad de Mar del Plata, el 4 y 5 de noviembre de 2005, fue una clara demostración del fuerte consenso generado al interior del MERCOSUR, al que se le sumaría Venezuela, para rechazar los términos en los que había sido planteado el ALCA.

¹⁸ Cf. Dabène Olivier, « La Relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques », *Critique internationale* (26), janvier 2005, pp. 35-46.

¹⁹ Malamud Andrés, “*Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*”, pp. 277-314, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.

²⁰ Santander Sebastián, *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, IEE, Institut d'études européennes, 2008, p. 108.

Teniendo en cuenta las abismales asimetrías entre los países del bloque que hacen de Brasil el líder natural de la región, resulta comprensible que sus gobiernos privilegien una estrategia de expansión, más que de una profundización del MERCOSUR. Aunque, esta estrategia interna de Itamaraty también choca con sus propios límites: para transformarse en la locomotora y el líder del proceso de integración, hace falta estar dispuestos a hacer importantes sacrificios, que el gigante regional no parece estar aún dispuesto a asumir.

A MODO DE CIERRE

Indudablemente la existencia del MERCOSUR le ha permitido a la subregión tener una presencia más trascendente a nivel internacional, a la vez que ha logrado ser considerado como interlocutor válido en tanto bloque regional por la UE y otros procesos de integración. Pero para que el MERCOSUR se transforme efectivamente en un actor de mayor peso, indefectiblemente debe estar dispuesto a realizar mayores sacrificios en materia de “cuotas nacionales” de soberanía. Y éste constituye el núcleo clave que será necesario profundizar si realmente existe voluntad política de avanzar con la integración.

Es evidente que la responsabilidad principal recae sobre el socio mayor, quien hasta el momento ha optado por reemplazar estos sacrificios por otras señales en pos de la integración como la UNASUR que, aunque complementarias con el proceso subregional, dispersan el objetivo central y estratégico de profundizar la estrategia de integración y, sobre todo, de encaminarse hacia una dinámica de integración positiva.

Cuadro Nº 1: Indicadores socio-económicos del MERCOSUR y de los países asociados

	Superficie (en miles de km ²)	Población (en miles)	PBI 2006 de dólares a precios corrientes de 2000)	(millones a precios corrientes de 2000)
Argentina (1)	2792	39.746	340.347,9	
Brasil	8547	195.138	764.552,2	
Paraguay	407	6.230	8.391,0	
Uruguay	175	3.342	22.504,1	
Venezuela (2)	912	27.912	146.638,0	
Bolivia	1100	10.028	10.193,6	
Chile (1)	756	16.770	96.533,2	
Ecuador	284	13.801	21.555,5	
Péru	1285	28.210	70.473,2	
Total	16.258	341.177	1.481.188,7	

Fuentes: CEP AL, Anuario estadístico 2007, INDEC, compendio estadístico del MERCOSUR y Chile 2003.

(1) Incluye sólo la porción continental americana.

(2) No incluye reclamos de territorio.