

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

# Los procesos de integración regional: el caso del MERCOSUR.

Ramos, Hugo y Silva, Natalia.

Cita:

Ramos, Hugo y Silva, Natalia (2005). *Los procesos de integración regional: el caso del MERCOSUR*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/351>

*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>.*

Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

Título: Los procesos de integración regional: el caso del MERCOSUR

Mesa Temática Nº 37: "América Latina y el ciclo neoliberal"

Pertenencia institucional: Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias, Licenciatura en Historia

Autor/res: SILVA, Natalia Carolina, Profesora en Historia EGB 3 y Polimodal, Licenciando en Historia y RAMOS, Hugo Daniel, Profesor en Historia EGB 3 y Polimodal, Licenciando en Historia.

Datos Personales: SILVA, Natalia, 1º de Mayo 4832, 0342-4555806, [naju79@yahoo.com.ar](mailto:naju79@yahoo.com.ar); RAMOS, Hugo, J.M. Zuviría 1157, 0342-4694160, [ramoshugo78@yahoo.com.ar](mailto:ramoshugo78@yahoo.com.ar)

## **Introducción**

El MERCOSUR, en tanto proceso de integración que involucra a los Estados y sociedades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es un proyecto en curso. Esto supone, a la hora del análisis, tener en cuenta la dinámica propia de todo proceso social en plena evolución, en forma simultánea a la consideración de la multidimensionalidad de las variables involucradas. Por otro lado, implica admitir que los resultados del análisis quedarán relativizados no sólo por la perspectiva teórica abordada o la selección particular de variables, sino también por la propia evolución del objeto analizado.

En este marco, el presente trabajo se propone, en primer lugar, analizar la modalidad de integración adoptada por el MERCOSUR, en el contexto de una economía mundo globalizada. Esa modalidad, conocida bajo el nombre de Regionalismo Abierto, implicó el abandono de otras opciones de integración que, con dispares resultados, habían caracterizado la historia de los proyectos de integración en América Latina. En este trabajo sólo se menciona a una de ellas, a saber: los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de los años 80', en tanto constituye el antecedente inmediato del proyecto MERCOSUR y una de sus más claras alternativas.

El Regionalismo Abierto, en tanto modalidad de integración, se vincula tanto a un contexto global, signado por profundas y radicales transformaciones

sintetizadas bajo los términos de Globalización y/o Mundialización, como a un contexto local: las reformas que emprendieron los países latinoamericanos en la década del 90', inspiradas en el neoliberalismo del Consenso de Washington.

Analizar el MERCOSUR supone, entonces, vincularlo tanto a las transformaciones de la economía y política mundial como a las opciones de desarrollo que realizaron los países mencionados en esta década.

En este sentido, el neoliberalismo constituyó durante la década mencionada la alternativa excluyente de desarrollo y, en tanto proyecto político, contó con el apoyo de determinados actores sociales, beneficiados por el impacto de las políticas elaboradas bajo su influencia.

Las relaciones e interdependencias entre el proyecto neoliberal y las políticas de integración derivadas del Regionalismo Abierto permiten suponer que los mismos actores adhirieron y sustentaron al proyecto MERCOSUR. En relación con esta hipótesis, en este trabajo se analiza la relación entre actores sociales involucrados en la integración y políticas de integración llevadas efectivamente a cabo a partir del concepto de "déficit democrático". En tanto herramienta de análisis, este concepto permitirá identificar la composición y dinámica de los actores sociales que le han dado sustento al MERCOSUR mediante su activa participación en los mecanismos de decisión.

Por último, y a partir de las nociones dependientes de "espacio de actuación" y círculo de influencia" se intentará delinear, en la segunda sección, un mapa tentativo acerca de la participación de otros actores sociales en el MERCOSUR, en relación con las demandas actuales de mayor participación.

En este sentido, se considera que la crisis del proyecto neoliberal obligó a un replanteo del conjunto de las políticas estatales y entre éstas, del proyecto MERCOSUR. Lo que se está discutiendo hoy no es la existencia del MERCOSUR en sí, sino su contenido. Esto permite observar que en el transcurso de su evolución el MERCOSUR suscitó un amplio conjunto de apoyos, provenientes de diferentes sectores, posibilitando y alentando la concentración y aglutinación de intereses y la conformación de nuevos actores sociales a escala regional.

La sutil reorientación que parecen estar experimentando los países del MERCOSUR en sus estrategias y políticas de desarrollo permite preguntarse

sobre la conformación de un nuevo proyecto en torno al MERCOSUR, con la participación de nuevos actores, a saber: el MERCOSUR como adaptación activa al proceso de mundialización en curso, que maximice las posibilidades autonómicas de los Estados.

Cabe aclarar que la presente ponencia reviste el carácter de primera aproximación al objeto de estudio, en donde se exponen líneas sugerentes de investigación antes que conclusiones cerradas. Para realizarla se apeló al análisis de la normativa legal emanada de los órganos del MERCOSUR, a los informes e investigaciones realizados por instituciones internacionales y nacionales, entre las cuales se destacan los trabajos seleccionados de la CEPAL, de CLACSO, del BID-INTAL, de CEFIR, de la RED MERCOSUR y de la ALADI, entre otros y las publicaciones de reconocidos investigadores en las áreas de economía internacional, política y sociedad.

### **Marco Teórico**

En el presente apartado se desarrollan los lineamientos teóricos y las principales categorías que estructuran el análisis, con el objetivo de delimitar la postura teórica desde la cual se realizó el trabajo, tanto como sus alcances y limitaciones.

En la primera sección, el análisis gira en torno de las categorías de globalización, mundialización y regionalismo abierto.

En este sentido, se considera que la mundialización constituye un proceso de carácter esencialmente económico, en tanto da cuenta de las nuevas modalidades que ha asumido la acumulación capitalista en las áreas centrales de producción, comercio, desarrollo científico-tecnológico e inversiones. Bernal Meza (Bernal Meza: 2000) plantea que el actor central de la economía capitalista actual es la corporación transnacional, que ha pasado a dominar el comercio mundial. Las nuevas técnicas de producción y gestión y la relocalización de mercados y factores, sustentadas en los crecientes avances en las tecnologías de la información y comunicación han permitido aumentar la productividad de las corporaciones y su importancia en el contexto del comercio mundial. Señala que los procesos paralelos de cartelización y monopolización dan cuenta del surgimiento de actores económicos que cuentan con una amplia disponibilidad de recursos y que han asumido un rol

clave en la integración entre distintas regiones y países, habida cuenta de su carácter transnacional y de las inversiones cuantiosas de carácter mundial que realizan. En definitiva, el concepto de mundialización intenta dar cuenta de un nuevo estadio en el proceso de internalización de la economía capitalista, cuyo actor central sería, hoy, la corporación transnacional.

La globalización, en tanto, y desde similar perspectiva teórica, incluye al proceso de mundialización, diferenciándose *“por el sistema de ideas y la concepción del mundo que la acompañan. Siempre hubo globalización como mundialización, pero el sistema de ideas y la concepción que sustenta su interpretación actual es lo novedoso (...) en el marco de otros procesos políticos y económicos de grandes transformaciones de la economía y la política internacionales”* (Bernal Meza, 2000: 52).

La globalización, entonces, alude a las distintas dimensiones afectadas por los procesos de crecimiento de las relaciones de interdependencia entre las economías capitalistas, centrándose en su dimensión ideológica, a saber: las demandas de apertura, desregulación y liberalización comercial, a los efectos de ajustar las políticas de los Estados Nacionales a los intereses de las corporaciones transnacionales.

La globalización de las finanzas, la expansión de ciertas empresas a nivel mundial, la cooperación económica entre los Estados más desarrollados y el predominio absoluto de la economía capitalista se han constituido en los motores principales de los procesos de globalización-mundialización.

En ambos, es posible deslindar un sector financiero, cuyo principal núcleo dinámico ha sido la interconexión global y la apertura y desregulación internacional del mercado de capitales, y un sector ligado a la economía real, cuya fuente principal de crecimiento ha sido el aumento en los volúmenes del comercio mundial. Este crecimiento, a su vez, ha estado ligado a otros procesos que de forma paralela han favorecido su expansión: nuevas tecnologías, que han reducido los costos de transporte y que han facilitado las comunicaciones entre empresas; la integración de los procesos productivos de las empresas transnacionales a escala mundial, de acuerdo a los costos comparativos entre países; y el consenso en torno a las políticas neoliberales de desarrollo, ligado tanto a la implosión de las economías de planificación

central como al fracaso relativo de las estrategias desarrollistas de sustitución de importaciones en la periferia (Bernal Meza, 2000).

El concepto de Regionalismo Abierto, en tanto, da cuenta de las características que adoptaron los procesos de integración latinoamericana en la década de los 90', a los fines de diferenciarlos de las anteriores modalidades de integración (Devlin y Estevadeordal, 2001). Concebido como uno de los instrumentos centrales de la llamada Transformación Productiva con Equidad (CEPAL, 1990), sus características principales incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la inversión extranjera como estrategia de modernización, el retiro del Estado de la actividad económica directa y el aliento a la iniciativa privada, lo que revela su vinculación con el marco global de las políticas neoliberales impuestas en la región.

Las estrategias y modalidades centrales del Regionalismo Abierto han sido: liberalización comercial (concebida como un proceso que consta de tres niveles: apertura unilateral, regional y multilateral) a través de la eliminación de los aranceles a las importaciones y el establecimiento de Reglas de Origen; estímulo a la inversión privada, preferentemente extranjera, mediante la diferenciación de la región con respecto al mundo; crecimiento del comercio intra-regional y dinamización de los sectores productivos nacionales, proceso direccionado exclusivamente por el mercado, y cuya base es la ampliación de los mercados nacionales (economías de escala)<sup>1</sup>; vinculación con las economías desarrolladas, preferentemente Estados Unidos, concebida como instrumento de credibilidad y de potenciación de los efectos positivos de los acuerdos de integración; y arquitectura institucional reducida, lo que guarda estrecha relación con el rol predominante que se le concede al mercado y con el achicamiento de las estructuras burocráticas del Estado.

Por otra parte, en lo referente a la segunda sección, los conceptos que estructuran el trabajo son los siguientes: déficit democrático, espacio de actuación y círculo de influencia.

En cuanto al concepto de déficit democrático, cabe señalar que su aplicación al análisis de los procesos de integración deriva de una de las

---

<sup>1</sup>En este sentido, es interesante mencionar que el único instrumento a partir del cual los Estados de menor desarrollo relativo pudieron defender su estructura productiva nacional

acepciones actuales de “democracia social”, a saber: que la base a partir de la cual se estructura la democracia política está constituida por las comunidades y asociaciones voluntarias de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, el grado de “democraticidad” de un proceso de integración dependerá “...de la representatividad y la legitimidad de los negociadores, así como (...) de la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión...” (Tirado Mejía, 1997: 13). Si se considera que cada individuo tiene derecho a decidir sobre su propio destino, no puede haber integración democrática sin una genuina participación de las sociedades involucradas.

En relación con los procesos de integración en Latinoamérica, la ausencia de canales de comunicación y de participación entre los principales gestores de las políticas de integración y las sociedades afectadas, permite pensar en un “déficit” de carácter democrático.

En el caso específico del MERCOSUR, ese déficit se expresa ya no en la desorganización y desinformación de los interesados, tal como sucedió en las primeras etapas, sino en la ausencia de las organizaciones civiles en las instancias decisivas de decisión, tal como se explicitará en la sección correspondiente de este trabajo.

Por otro lado, la noción de espacio de actuación permite identificar los ámbitos de manifestación de los distintos actores sociales. En lo que respecta al MERCOSUR, cabe diferenciar entre un nivel nacional y un nivel regional: “En lo que concierne al nivel nacional, la capacidad de influencia de los actores está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y también culturales de cada estado. La capacidad de trascender al nivel MERCOSUR, está condicionada por el esquema institucional (...) y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de esos actores.” (Grande y Bizzozero, 1997: 36). Esta noción se complementa con la de “círculo de influencia”, es decir, con la cercanía o distancia de los procesos de decisión en que se encuentran estos actores, en relación con su ubicación institucional y sus recursos.

---

fueron los acuerdos de tratamiento diferencial, que sólo les otorgaron un plazo mayor para bajar liberalizar sus intercambios, sin otro tipo de medidas compensatorias.

Por último, la noción de “adaptación activa” que permite culminar el análisis y que se encuentra vinculada a la posible desestructuración de la visión “fundamentalista” de la globalización, es decir, de aquella que plantea que el dilema del desarrollo ha desaparecido en el mundo global actual y que las únicas políticas posibles para los Estados nacionales son las “políticas amistosas” a los mercados. En contraposición, plantear una adaptación activa implica recuperar el rol del Estado en la formulación e implementación de políticas nacionales de desarrollo y en la adopción de marcos regulatorios internacionales que controlen los efectos negativos de la globalización (Ferrer, 1997).

### **La integración Regional en el Marco de la Globalización y Mundialización: apuntes para un análisis del MERCOSUR**

Si bien el MERCOSUR como tal nació oficialmente en 1991, sus antecedentes se remontan al menos al año 1985, con la firma del Acta de Iguazú y el posterior Acuerdo para la Integración Argentino-Brasileña (1986). En un contexto marcado por la crisis de la deuda, la recuperación de las democracias en el Cono Sur y el avance de la globalización, este acuerdo representó una alternativa viable para facilitar el desarrollo y la inserción competitiva de estos países en la economía mundial.

El posterior Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) asumió explícitamente estos objetivos, reconociendo las asimetrías globales existentes entre Argentina y Brasil, a los fines de evitar la especialización de las economías en sectores específicos. La firma de Protocolos Sectoriales que resguardaban los intereses de cada una de las partes fue considerado el instrumento central para avanzar en la complementación e integración. Cabe destacar que los acuerdos se centraron en las ramas industriales más dinámicas, en la medida en que se consideró que el desarrollo estaba indisolublemente ligado al avance tecnológico. Por este motivo también se rubricaron acuerdos referidos a la cooperación técnico-científica que buscaban intercambiar los conocimientos alcanzados por cada parte con el objetivo final de emprender proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico de alta complejidad.

En definitiva, el acercamiento entre Argentina y Brasil de mediados de la década del 80 puede ser considerado como parte de una estrategia destinada a atenuar la vulnerabilidad externa y afianzar procesos endógenos de crecimiento y desarrollo tecnológico.

Las dificultades surgidas en la implementación del PICE, sumadas a los inicios de una etapa marcada por fuertes desequilibrios macroeconómicos en Argentina y Brasil, impulsaron la necesidad de un mayor avance en la coordinación de las economías respectivas. Así, en 1988 nace el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo Argentino Brasileño que se propone, por primera vez, la constitución de un Mercado Común entre Argentina y Brasil. La coordinación de políticas macroeconómicas y la institucionalización del proceso de integración fueron dos de los ejes de esta etapa, signada por el desarrollo de la crisis argentina y la explosión de la hiperinflación.

El recambio político en la región, el lanzamiento de la llamada “Iniciativa de las Américas” y el creciente predicamento de las políticas neoliberales (Consenso de Washington) marcaron una ruptura importante. Si bien el proceso de integración se profundiza y amplía (con la incorporación de Paraguay y Uruguay en 1991) se modifica sustancialmente su contenido. De una integración pensada en términos de “proceso gradual y progresivo” que salvaguardara los intereses nacionales de cada una de las partes, se pasó a una integración “lineal y automática” regulada por el mercado.

El cimiento ideológico que avaló este cambio fue proporcionado por el denominado Regionalismo Abierto, dependiente a su vez de los desarrollos teóricos de la CEPAL (CEPAL, 1990) en el marco de la Transformación Productiva con Equidad: *“La TPE se presentaba como el intento de integrarse en la economía mundial y crecer mediante el comercio mundial y, más específicamente, siguiendo un modelo exportador inspirado en la experiencia asiática”* (Saludjian, 2004: 37). La TPE tenía como objetivos el crecimiento económico sostenido, la mejora en la distribución del ingreso, la consolidación de la democracia y la adquisición de un mayor margen de autonomía por los países latinoamericanos. En cuanto a los medios, la TPE se centró en el activismo tecnológico y la competitividad estructural, a partir de su defensa de la apertura y liberalización económica, la descentralización y despolitización de la gestión pública y la integración regional.

En este sentido, se esperaba que la apertura y liberalización favorecieran los procesos de innovación y de adaptación tecnológica en el marco de la globalización, en tanto que la descentralización mejoraría la eficiencia del Estado en la asignación de recursos escasos.

La integración, por su parte, mereció un tratamiento aparte, lo que dio origen a los postulados del Regionalismo Abierto. De acuerdo a lo expresado en los documentos de la CEPAL (CEPAL, 1994), el Regionalismo Abierto tiene como finalidad asegurar que las políticas de integración sean compatibles con el objetivo de aumentar la competitividad internacional de los países latinoamericanos, y complementarlas mediante la apertura económica. El Regionalismo Abierto debía, también, reducir la vulnerabilidad de Latinoamérica a los shocks externos gracias al incremento del tamaño de los mercados de los países involucrados.

Desde esta perspectiva, entonces, *“el Nuevo Regionalismo de los años noventa es una parte integral de las amplias reformas estructurales que se han producido en América latina desde mediados de los años ochenta”* (Devlin y Estevadeordal, 2001: 6)

En este contexto, en 1991 se firma el Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, en donde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se comprometieron a constituir un Mercado Común, lo cual implicaba lograr: *1-la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (...); 2-el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común (...); 3-la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (...) y 4-el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes (...)*<sup>2</sup>.

A los fines de posibilitar la adecuación de los Estados partes a lo establecido en este Tratado, se dispuso un Período de Transición (hasta diciembre de 1994) y se acordaron una serie de instrumentos específicos para regular las relaciones comerciales de los Estados Miembros durante este período: un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardias.

---

<sup>2</sup>Artículo 1º. Tratado de Asunción (1991). Extraído del Boletín Oficial del MERCOSUR: [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy) Fecha 12/03/2005

La constitución del Mercado Común se basó en un Programa de Liberalización Comercial (PLC), que establecía una reducción arancelaria progresiva, lineal y automática de casi la totalidad<sup>3</sup> del universo arancelario comprendido en el comercio recíproco. La finalización del PLC (si bien con tiempos mayores a lo dispuesto originariamente) le permitió a los países del MERCOSUR constituirse en una Zona de Libre Comercio.

Hacia la finalización del Período de transición la liberalización total del comercio se complementó con la adopción de un Arancel Externo Común, lo que permitió la conformación de una Unión Aduanera imperfecta. Otros dos instrumentos, a saber, la coordinación de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales, centrales para conformar un Mercado común, no lograron llevarse a la práctica.

Si se mide el éxito del proyecto MERCOSUR según sus indicadores comerciales, es indudable que hasta 1998 los resultados alcanzados avalaron plenamente la modalidad adoptada de integración. Tal como se observa en el gráfico correspondiente<sup>4</sup>, el comercio intra y extra MERCOSUR experimentó importantes aumentos, alcanzando récords históricos para países que tradicionalmente se habían mantenido aislados entre sí.

---

<sup>3</sup>Al momento de la firma del Tratado de Asunción, cada Estado miembro disponía de “Listas Nacionales de Excepción”, es decir, de un conjunto de ítems arancelarios que quedaban afuera del régimen general de desgravación y que dispusieron de un lapso mayor de tiempo para incorporarse al régimen común. Esas listas fueron mayores para el caso de los países más pequeños. De igual manera, dos sectores fueron sometidos a tratamientos específicos, tal es el caso del sector azucarero (objeto de reiteradas negociaciones sin que hasta el momento se haya logrado concertar una posición común) y de la industria automotriz.

<sup>4</sup> Extraído de Informe MERCOSUR. Período 1998-1999, Año 4, N° 5, pág 11. BID-INTAL, 1999.

**COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR**  
(años seleccionados - en US\$ millones)

Discriminación		1991	1993	1995	1997*	1998**	Crecimiento (% anual)	
							1991-1997	1997-1998
<b>EXPORTACIONES</b>								
Totales	(US\$ millones)	45.911	54.162	70.401	83.210	81.208	10,4	-2,4
Intra-MERCOSUR	(%)	11,1	18,5	20,4	24,8	25,0	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUR	(%)	88,9	81,5	79,6	75,2	75,0	7,4	-2,6
<b>IMPORTACIONES</b>								
Totales	(US\$ millones)	32.140	47.823	75.311	96.740	93.204	20,2	-3,7
Intra-MERCOSUR	(%)	15,9	19,6	18,7	20,7	20,7	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUR	(%)	84,1	80,4	81,3	79,3	79,3	18,8	-4,2
<b>VOLUMEN DE COMERCIO</b>								
Totales	(US\$ millones)	78.051	101.985	145.712	179.950	174.412	14,9	-3,1
Intra-MERCOSUR	(%)	13,1	19,1	19,5	23,0	23,3	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUR	(%)	86,9	80,9	80,5	77,0	76,7	12,6	-3,5
<b>SALDO COMERCIAL</b>								
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	13.771	6.340	-4.910	-13.530	-11.996		

Notas: \* Preliminar y \*\*Estimado. Se excluyen, en el caso de Paraguay, las exportaciones e importaciones no registradas.

Fuente: BID (Datos 1990-1996). INDEC, SECEX, BCP y BCU (Datos 1997-1998).

Cabe mencionar, sin embargo, que este criterio de éxito se basa en una variable estrictamente cuantitativa perteneciente a la esfera de las relaciones comerciales. Nada se menciona respecto a la composición de ese comercio y su relación con la estructura productiva de cada Estado parte.

En este sentido, Alexis Saludjian (Saludjian, 2004) señala que el Regionalismo Abierto tuvo como resultado un empobrecimiento tecnológico de los bienes producidos en Argentina, proceso que denomina reprimarización. De igual manera, señala que Brasil experimentó un aumento en la heterogeneidad productiva (dualismo tecnológico). Para sustentar estas afirmaciones, realiza un análisis tanto de la composición del comercio exterior de los países que integran el MERCOSUR como del nivel tecnológico de los bienes exportados. Como corolario, señala la creciente dependencia de la tecnología proveniente de los países centrales que, salvo en el caso brasileño, que aumentó sus exportaciones de alto nivel tecnológico a los países latinoamericanos, suplantó la tecnología producida localmente.

Estas consecuencias, aparentemente no previstas, señalan asimismo la diferente suerte de los países involucrados en el MERCOSUR, ligada a su dependencia del mercado regional. Mientras que para Brasil el mercado regional no supera la barrera del 13% de sus intercambios comerciales, en el

caso del Paraguay ronda el 70%. Esta estructura comercial y su composición tienden a reproducir en el ámbito regional las asimetrías observadas en el comercio global: Brasil como productor de manufacturas y los demás socios como proveedores de materias primas.

La primacía de los instrumentos arancelarios, como basamento de la integración, coadyuvaron junto con las decisiones de política macroeconómica y sectorial en el caso argentino, para profundizar las asimetrías entre los socios.

Por otro lado, se suponía que el MERCOSUR iba a disminuir la vulnerabilidad externa de los países miembros. De hecho, sucedió exactamente lo contrario al desmantelarse, dentro de cada Estado, los instrumentos de regulación estatales sin que fueran sustituidos por instrumentos regionales de regulación. Las sucesivas crisis externas que se sucedieron en la economía mundo durante la década del 90 se propagaron rápidamente a todos los países miembros, agudizando los conflictos internos y detonando explosivos procesos de deterioro económico y social.

De hecho, y como consecuencia de los procesos mencionados, a partir de 1999 *“el período de auge del MERCOSUR se diluye en la crecientemente enrarecida atmósfera financiera que la crisis asiática primero, y la moratoria rusa después, contribuyeron a crear en los mercados emergentes. En esta segunda etapa, los dos socios mayores del MERCOSUR experimentaron dificultades macroeconómicas y financieras de magnitud”*. (Chudnosvsky y Fanelli, 2001: XV)

La crisis brasileña, cuya característica más notoria fue la devaluación del real, inauguró una nueva etapa caracterizada por la crisis y el conflicto permanentes. Si bien se verifican intentos de darles solución a los problemas planteados (Programa de Relanzamiento del MERCOSUR, 2000) las dificultades que experimentó Argentina, cuya economía se derrumba en diciembre de 2001, impidieron la adopción de cualquier medida permanente. En general, este período se caracteriza por la adopción de medidas unilaterales por parte de los Estados miembro, destinadas a paliar las difíciles condiciones coyunturales. El proceso de integración entra, a partir de ese momento, en un impasse.

En conclusión, y en función de las variables analizadas, se puede afirmar que el MERCOSUR ha sido funcional al proceso de globalización; instrumento central de las políticas de apertura, desregulación y liberalización que siguieron los países latinoamericanos, acentuó la baja capacidad de reacción, resistencia y respuesta a las influencias negativas y desestabilizadoras externas.

### **Déficit Democrático y Mecanismos de decisión en el Mercosur: los actores sociales que sustentaron la integración.**

En 1994, en forma paralela a la finalización formal del período de transición, los Estados Parte firmaron el Protocolo de Ouro Preto que sancionó una organización institucional ya delineada en el Tratado de Asunción, a la vez que se dotó al MERCOSUR de personalidad jurídica y de un nuevo Sistema (transitorio) de Solución de Controversias.

Institucionalmente, el MERCOSUR está compuesto por tres órganos con capacidad decisoria, dos de carácter consultivo y una Secretaría Administrativa. Entre los primeros, se cuenta al Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Entre los segundos, en tanto, se encuentra el Foro Consultivo Económico y Social (que reúne a representantes de los principales actores de la sociedad civil de cada Estado) y a la Comisión Parlamentaria Conjunta (formada por representantes de los parlamentos de los Estados Parte).

Los tres órganos de carácter decisorio (CMC, GMC y CCM) están integrados por representantes, en partes iguales, de los más altos niveles de gobierno de los Estados miembros, específicamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía y Bancos Centrales (o sus equivalentes). Esta característica le confiere al proceso decisorio del MERCOSUR un carácter claramente intergubernamental. No existe cesión de soberanía sino, por el contrario, un estricto control por parte de los Estados sobre la evolución del proceso de integración.

Esta cualidad permite identificar, entonces, un primer sector claramente delimitado en el conjunto de los actores que participan del proyecto MERCOSUR: las dirigencias gubernamentales. Cabe recordar que estas

dirigencias son también las que han llevado adelante, con matices, los procesos de transformación estructural al interior de cada uno de los países que conforman el MERCOSUR.

Este sector, al concentrar la capacidad de decisión, posee el grado mayor de influencia y el ámbito más propicio para hacer valer los intereses que representa, ya sea en el nivel nacional o regional.

Por otro lado, el Protocolo de Ouro Preto también sancionó la posibilidad de que cada uno de los órganos decisorios del MERCOSUR creara los grupos de trabajo o comités necesarios para el cumplimiento de sus funciones. De hecho, hasta mayo del año 2005, del Consejo del Mercado Común dependían once tipos diferentes de Reuniones de Ministros, el Foro de Consulta y Concertación Política y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR; del Grupo Mercado Común se desprendieron once subgrupos de trabajo, dedicados a problemáticas específicas derivadas de la integración, ocho Reuniones Especializadas, seis Grupos Ad Hoc, un Grupo de Servicios, un Comité de Cooperación Técnica y una Comisión Sociolaboral, mientras que de la Comisión de Comercio del MERCOSUR han nacido siete Comités Técnicos.

La proliferación de órganos especializados da cuenta de la complejidad misma del proceso, de una incipiente burocratización de la estructura institucional (resultante de la falta de claridad en la delimitación de funciones) y de una ampliación limitada en las posibilidades de participar en los mecanismos de decisión.

La consolidación de una tecnoburocracia encargada de llevar adelante las negociaciones y de elaborar las reglamentaciones y normativas susceptibles de ser incorporadas al derecho interno de cada país permite identificar un segundo actor de relevancia. Se diferencia del primero en que no participa directamente de los procesos de decisión, pero no cabe duda de que las decisiones adoptadas hayan dependido directamente de su trabajo.

Por último, la presencia de un órgano de carácter decisorio dedicado exclusivamente a las cuestiones comerciales da cuenta de la importancia que se le otorga a lo económico como fundamento del MERCOSUR. Y permite inferir que los grupos empresariales que participan del comercio intra-regional

cuentan con un privilegio difícilmente imitable por otros actores sociales: la institucionalización de sus intereses.

Cabe recordar, de todas maneras que *“hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y negocian y los grupos empresariales. Los primeros son representativos de los intereses públicos y responden (...) a las instancias de contralor público, mientras que los grupos empresariales tienen como referente intereses particulares que hacen a su especificidad”* (Grandi y Bizzozero, 1997: 37).

Los actores identificados se corresponden con lo que estos autores denominan “primer círculo de influencia” en razón de las posibilidades con que cuentan de hacer valer sus intereses en los procesos de decisión, y de su nivel de manifestación (nacional y regional)

El análisis de los otros dos órganos principales del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social permite, a su vez, identificar un segundo círculo de influencia.

Como ya se indicó, la CPC está conformada por representantes de los Parlamentos de los Estados Miembros y tiene carácter consultivo y deliberativo, manifestándose a través de recomendaciones. Si bien sus atribuciones son amplias, de acuerdo a lo especificado en el Art. 3 de su reglamento interno, el carácter indicativo de sus resoluciones la excluye de los mecanismos institucionales de decisión.

Diversos análisis que han tenido como objeto el funcionamiento de la CPC durante la evolución del MERCOSUR han señalado el escaso interés de los partidos políticos en incrementar su influencia y participación. Una de las razones principales de esta situación es la ausencia absoluta de gravitación del “factor MERCOSUR” en las elecciones internas de cada Estado. En este sentido, el MERCOSUR no ha logrado constituirse en objeto susceptible de atraer votos y de consolidar relaciones de poder que interfieran en la dinámica política interna de cada país.

La concentración de las decisiones en un círculo minúsculo y el desinterés de los principales partidos políticos tienen como consecuencia que los actores sociales interesados en el proceso de integración busquen otros canales de participación, más aún al advertir las posibles consecuencias del proceso que se está gestando.

El Foro Consultivo Económico y Social, podría, en este sentido llenar este vacío de representación. El Foro es el órgano institucional de representación en el MERCOSUR de los sectores económicos y sociales y es, legítimamente, una instancia de participación de la sociedad civil. El Plenario del Foro, su órgano conductor, integra a cinco organizaciones empresariales, cinco sindicales y dos de sectores diversos de cada Estado.

Sin embargo, y al igual que la CPC, sus recomendaciones tienen carácter consultivo y no vinculante. Esta situación ha separado a la sociedad civil de los procesos de decisión con el agravante de que: 1-las organizaciones que lo integran necesariamente deben contar con un ámbito de manifestación nacional, lo que excluye de principio a las organizaciones sociales regionales, 2-dada la reducida influencia de las recomendaciones del Foro en los procesos de decisión del MERCOSUR, los actores sociales han optado por ejercer su influencia y presión mediante los canales tradicionales en el ámbito estatal, lo que ha devenido en una progresiva deslegitimación de este organismo como representante de las organizaciones sociales de la región.

Los actores delimitados anteriormente, ya sea bajo la órbita de la CPC o del FCES pueden considerarse, entonces, dentro de un segundo círculo de influencia, en razón de su efectiva participación en las instituciones del MERCOSUR pero con escaso poder para hacer valer sus intereses.

Un tercer círculo de influencias puede delimitarse a partir de la consideración de todos aquellos actores y/o instituciones sociales interesadas en el avance del proceso de integración, pero que se encuentran excluidas de los mecanismos institucionales de participación y, por ende, de decisión. Esa exclusión puede ser resultado de ámbitos de manifestación reducidos (ciudades, regiones alejadas de los centros dinámicos de la integración, entre otros), de una escasa capacidad de organización en escalas más amplias, de ausencia de recursos vitales para defender los intereses que representan y, paradójicamente, de la desarticulación de las organizaciones sociales como consecuencia de los procesos de reforma estructural emprendidos por cada Estado.

Las consecuencias de esta estructura decisoria se complementan con otras medidas de carácter restrictivo. Una de ellas es la adoptada por el Sistema de Solución de Controversias, que limita las acciones de reclamo por

parte de particulares al establecer que las partes alcanzadas por este sistema sólo pueden ser los Estados. El reclamo de un particular ante la acción arbitraria de otro Estado debe ser primero transformado en una cuestión de Estado para poder someterla a un Tribunal.

Considerando, por última vez, los actores que implementaron las políticas neoliberales en la región y que dieron el puntapié inicial al proyecto del MERCOSUR en el marco del regionalismo abierto, cabe interrogarse sobre los principales beneficiarios de las políticas llevadas a cabo.

De acuerdo a lo que sostiene Héctor Palomino para el caso argentino, las políticas de apertura y liberalización terminaron favoreciendo a un pequeño sector de las cúpulas empresariales, aquél que por sus recursos y ámbito de manifestación podía aspirar a participar de las ganancias generadas por las nuevas reglas de juego: *“...varios de los empresarios que impulsaron el nuevo modelo de apertura económica (...) terminaron vendiendo sus empresas a competidores extranjeros...”* (Palomino, 2003: 170). En general, la cúspide de las corporaciones empresariales locales fue sustituida por directivos de empresas extranjeras, ligados al sector financiero y a las estructuras de la economía-mundo globalizada. En este sentido, la disminución de la participación de los empresarios locales en las corporaciones que tradicionalmente defendieron sus intereses frente al estado, en beneficio de sectores orientados a la banca, los servicios y el mercado de capitales apuntaló al conjunto de políticas estatales que tenían a este sector como principal beneficiario. Estos desarrollos dan sustento, entonces, a la hipótesis de que los actores que impulsaron la apertura y liberalización económica, en el marco del MERCOSUR pero también de la globalización/mundialización fueron también sus principales beneficiarios.

En función de las posibilidades analíticas que abre el concepto de “déficit democrático” cabría preguntarse, entonces, acerca de las relaciones entre la exclusión de las organizaciones sociales de los mecanismos de decisión y la implementación de un proyecto de integración que tuvo como beneficiarios a un número reducido de actores.

## **El cartero llama dos veces, la historia, generalmente no<sup>5</sup>.**

Actualmente el MERCOSUR se encuentra en una etapa de discusión y rediseño, donde lo que está en juego es específicamente, su contenido. Reiteradas investigaciones han puesto de manifiesto las falencias de la modalidad de integración adoptada en 1991, ya sea en los ámbitos institucional, jurídico y aún económico, en tanto se ha verificado la profundización de las asimetrías existentes entre sus miembros, en forma paralela a una indeseada especialización que reproduce las vinculaciones del Cono Sur con el Mercado mundial pero a escala regional.

De igual manera, la primacía de lo económico a lo largo del proceso (que se refleja en su estructura institucional) ya no se corresponde con los continuos reclamos de ciertos actores de las sociedades nacionales que demandan una participación activa en la integración.

El MERCOSUR es, hoy, una posibilidad a ser explotada. La decisión de los dos mayores países de América del Sur de emprender un camino común permite pensar en la posibilidad de construir un verdadero proyecto de desarrollo, cimentado en una política industrial común, que promueva la integración de los sectores productivos y el crecimiento equilibrado de sus socios. El MERCOSUR debería adoptar políticas activas en este sentido, tal como parece estar haciendo a partir de la creación de Fondos Estructurales de Convergencia, de manera de transformarse en una propuesta cualitativamente diferente para los otros países de América del Sur. Marcelo Gullo se pregunta, en este sentido: *“¿Cuál es la diferencia para Bolivia (...) entre exportar su gas, su último gran recurso natural, a California o a Sao Paulo y Buenos Aires? (...) Para que una integración plena al MERCOSUR le resultara atractiva a Bolivia, la Argentina y Brasil deberían comprometerse a desarrollar, a partir del gas boliviano, un complejo industrial (...) en Bolivia (...). Solo de esa manera el MERCOSUR comenzaría a ser para Bolivia una propuesta cualitativamente distinta, es decir, más justa, que el proyecto del ALCA”* (Gullo, 2005:37).

En términos de Aldo Ferrer, se estaría pensando en una “adaptación activa” al proceso de mundialización / globalización, lo que depende, en una

---

<sup>5</sup> Título correspondiente a uno de los apartados de un artículo de ANSALDI, W: La seducción de la cultura, mucho más que un mercado, extraído de Encrucijadas UBA, Año 1, N° 4, Buenos Aires, Febrero 2001 pp. 64-77.

proporción importante, de las decisiones estratégicas que tomen sus socios mayores, es especial Brasil (Ferrer, 1997). En este sentido, Brasil debería repensar sus estrategias de industrialización en función de sus socios comerciales: si los debilita mediante la aplicación sistemática de incentivos a su industria está socavando las posibilidades de negociación del bloque en su conjunto, incluido él mismo. Ni siquiera Brasil es lo suficientemente poderoso para hacer frente a los desafíos que plantean los procesos de globalización/ mundialización en curso.

Por último, el proceso de integración no puede depender exclusivamente de factores económicos: América Latina constituye una unidad cultural, con una historia compartida y con problemáticas similares que enfrentar y resolver. La conquista de márgenes mayores de autonomía económica y política depende también de la posibilidad de consolidar una identidad cultural compartida. En palabras de Waldo Ansaldi: *“El desarrollo del potencial implícito (de modo germinal) en el proyecto del MERCOSUR puede ser el camino de avanzar hacia una Comunidad o Federación de Naciones Latinoamericanas que defina, por fin, el viejo sueño de Nuestra América y nos permita ser parte de la aldea global sin dejar de ser quienes somos, al tiempo que definamos nuestras identidades nacionales en términos de ciudadanos de un nuevo espacio regional”*. (Ansaldi, 2001: 15).

## **Bibliografía**

- ANSALDI, W (2001): La seducción de la cultura, mucho más que un mercado, Extraído de Encrucijadas UBA, Año 1, Nº 4, Buenos Aires, pp. 64-77.
- BERNAL MEZA, R (2000): Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y políticas exteriores comparadas. Nuevo Hacer. Argentina.
- CEPAL (1990) Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL, Nº 25.
- CEPAL (1994) El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, Nro. Extraordinario.
- CHUDNOVSKY, D. y FANELLI, J. M.(2001): El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década. Extraído de CHUDNOVSKY, D y FANELLI, J.M, coordinadores. (2001): El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década. Siglo XXI, Madrid.

- CHUDNOVSKY, D y FANELLI, J.M, coordinadores (2001): El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década. Siglo XXI, Madrid.
- DEVLIN, R y ESTEVADEORDAL, A (2001): ¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?. Documento de Trabajo 7. Buenos Aires BID- INTAL ITD STA. Agosto.
- De Sierra, G, compilador (2001): Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires
- FERRER, A (1997): Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional. FCE, Buenos Aires.
- (1983): Vivir con lo nuestro. Nosotros y la Globalización, FCE, Buenos Aires, 1<sup>º</sup> Reimpresión, 2003.
- GRANDI, J. y BIZZOZERO, L (1997): Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. Revista Integración y Comercio, INTAL, Septiembre.
- GULLO, M (2005): Argentina – Brasil. La gran oportunidad. Biblos. Buenos Aires.
- INTAL (2000) Informe MERCOSUR, N° 5, período 1998-1999, Buenos Aires.
- LAVAGNA, R (2001): Los desafíos del MERCOSUR, Extraído de CHUDNOVSKY, D y FANELLI, J.M, coordinadores. (2001): El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década. Siglo XXI, Madrid.
- MENDICOA, Gloria, compiladora (2004): Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR. Opciones para el debate. Espacio, Argentina.
- PALOMINO, H (2003): Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina, Extraído de SALAS, C y de la GARZA TOLEDO, E, compiladores (2003): NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo, CLACSO, Buenos Aires, Septiembre.
- RECONDO, Gregorio, compilador (1997): MERCOSUR: la dimensión cultural de la integración. Ed. Ciccus, Buenos Aires.
- RUSSELL, R y TOKATLIAN, J (2003): El lugar de Brasil en la política exterior Argentina, FCE, Buenos Aires.
- SALUDJIAN, A (2004): Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR Neoliberal. El Zorzal, Buenos Aires.
- SCHVARZER, J (2001): El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar, Extraído de De Sierra, G, compilador: Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires
- SZTULWARK, S (2003): El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.
- TIRADO MEJIA, Alvaro (1997): Integración y Democracia en América Latina y el Caribe. Documento de Divulgación 1, BID-INTAL, Buenos Aires, Noviembre.
- VIGEVANI, T y Otros (2001): Democracia e actores políticos no MERCOSUR, Extraído de De Sierra, G, compilador: Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires

-1º INFORME SEMESTRAL DE LA SECRETARIA DEL MERCOSUR (2004) : Un foco para el proceso de integración regional, Montevideo, Julio.

**Principales Fuentes Utilizadas (extraídos del Boletín oficial del MERCOSUR:**

[www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy) ) Fecha: 12/03/2005 – 30-05/2005

- Tratado de Asunción (1991)
- Protocolo de Brasilia (1991)
- Protocolo de Ouro Preto (1994)
- Protocolo de Olivos (2002)
- Reglamento interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta
- Reglamento interno de la CCM
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº04/91: Reglamento interno del Grupo Mercado Común
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº09/95: Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000
- MERCOSUR/GMC/RES.Nº68/96: Reglamento interno del Foro Consultivo Económico Social
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº18/98 : Creación del Foro de Consulta y Concertación Política.
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº02/98: Reglamento interno del CMC
- Programa de Relanzamiento del MERCOSUR
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº11/03: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº30/03: Funcionamiento de la CCM
- (MERCOSUR/CMC/DEC.N 37/03): Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº45/04: Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR
- MERCOSUR/CMC/DEC.Nº48/04: Parlamento del MERCOSUR