



Estudios del CURI

Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011) ¹

Gerardo Caetano

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

*8 de abril de 2011
Estudio No 02/11*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

¹ Trabajo preparado para la publicación “MERCOSUR 20 años” editada por CEFIR, GIZ, FESUR, Somos MERCOSUR.

Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años.

Coyunturas e instituciones (1991-2011)

Gerardo Caetano²

Introducción

Los tiempos que corren presentan contextos desafiantes para los sistemas políticos nacionales de la región sudamericana, las instituciones regionales y, en general, para el MERCOSUR en su conjunto como esquema de cooperación e integración regional. A veinte años de su fundación, el MERCOSUR presenta una historia azarosa, a la que no le han faltado problemas, algunos de ellos irresueltos. Sin embargo, en este mundo cargado de incertidumbres, en un contexto de rebalance de poder internacional y cada vez más necesitado de multilateralismo y efectiva política de bloques, pocas veces antes el MERCOSUR y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) han encontrado razones más fundadas para apostar a una profundización y consolidación de sus acuerdos estratégicos y de los lazos efectivos de integración. Un programa viable de profundización, una “agenda corta” de concreciones efectivamente relevantes en campos decisivos (agenda externa común, avances efectivos en los acuerdos comerciales, implementación de políticas públicas regionales, consolidación institucional del bloque, entre otros), configura hoy la prioridad del MERCOSUR como proceso de integración y refiere a la necesidad, ya no sólo de cumplir los pactos establecidos, sino de empujar a favor de un modelo de integración alternativo, con una nueva agenda de propuestas e iniciativas. Por su parte, en los nuevos contextos, la profundización del MERCOSUR supone su asociación estratégica con el proyecto UNASUR, de acuerdo a una estrategia de “círculos concéntricos”³ que responda a lógicas de complementariedad y no de construcción alternativa.

Como se advertirá a lo largo del texto y como puede inferirse de un balance histórico de este proceso dinámico y cambiante de dos décadas, no parece creíble un proyecto de profundización del MERCOSUR sin una inflexión de sinceramiento profundo entre sus Estados Partes, a los efectos de renovar el pacto “para andar juntos”⁴ de cara a los nuevos contextos. Pero desde esa premisa ineludible, ¿cuál podría ser el listado sucinto de los titulares de esa agenda de profundización para el MERCOSUR a sus veinte años? Como se verá, no se trata tanto de agregar temas novedosos sino de confirmar y consolidar un programa sobre el que ya existe una masa crítica razonable. Hagamos una pequeña reseña de aspectos sustantivos de ese programa de profundización:

complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de cadenas productivas MERCOSUREñas; complementación de políticas de proyección regional (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos); complementación y creación de infraestructuras comunes; coordinación macroeconómica, en particular, de las políticas cambiarias; consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades legítimas, en especial en relación a Paraguay y Uruguay; implementación plena e incremental de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM); negociación internacional como bloque económico-comercial y también político ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación consistente de nuevos socios; nueva institucionalidad que sea funcional a los objetivos referidos; entre otros.

² Historiador y politólogo. Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Coordinador del Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, UDELAR. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Consejero y Secretario Académico del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacional (CURI).

³ La expresión que alude a una política exterior “de los círculos concéntricos” fue defendida con particular énfasis por el líder nacionalista uruguayo, Luis Alberto de Herrera. Su visión geopolítica fue heredada por diversos pensadores de la integración regional latinoamericana, entre los que destaca el uruguayo Alberto Methol Ferré, quien siempre reivindicó su “herrerismo intelectual”.

⁴ El ensayista uruguayo, Carlos Real de Azúa, expresó en más de una ocasión que una nación era, entre otras cosas, la renovación permanente de “las razones para andar juntos”. A nuestro juicio, el sentido de la expresión también vale, salvando las distancias, para afirmar una auténtica ciudadanía integracionista.

En un documento de hace menos de un lustro, de autoría de la entonces Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), fechado el 13 de julio de 2006 y titulado “Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas”, se identificaba una agenda de ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas muy parecida a la antes referida: “mecanismos para corregir las asimetrías entre los países; impulsar la articulación productiva a escala regional; ampliar la agenda externa común; desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas; profundizar la cooperación e integración energética; mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente; hacia un Consejo Regional de Políticas Sociales; definición de una estrategia comunicacional; participación ciudadana.”⁵

No se trata en suma de una ausencia de ideas o de propuestas que puedan converger en un programa común que se oriente hacia la forja de un MERCOSUR más consolidado. Ideas similares pueden encontrarse en otros muchos documentos, como por ejemplo las incorporadas en la propuesta “Somos MERCOSUR. Concepto y Plan de Trabajo”, adoptada inicialmente en el segundo semestre de 2005 por la Presidencia Pro Tempore de Uruguay y luego asumida como plataforma común del bloque en su conjunto por los restantes Estados Partes.

Si hay efectivamente una agenda común, lo que ha faltado (y en ciertos aspectos sigue faltando) ha sido la voluntad política efectiva de darle pleno cumplimiento, lo que entre otras cosas supone el establecimiento de una nueva institucionalidad capaz de ofrecer instrumentos eficaces para concretar acciones positivas en cada uno de los temas referidos. Ninguno de los asuntos de esta nueva agenda está desprovisto de problemas y de contradicciones, todos ellos exigen mucha negociación política y no es previsible un proceso de cambio sin conflictos y sin gradualismo. Los obstáculos en esta dirección no resultan menores: el imperativo de las exigencias acrecentadas de sociedades nacionales heridas por una larga historia de postergaciones; la tentación siempre presente de los acuerdos bilaterales con terceros países por parte de uno o más de los Estados Partes, con resultados coyunturales y muy inciertos en el mediano plazo, en todo caso siempre lesivos del proceso de integración en su conjunto; las diferencias de patrones de comercialización entre las economías nacionales de los socios del bloque; las probadas y evidentes dificultades para la consolidación de una unión aduanera sólida, en contextos internacionales en los que ese camino de integración encuentra desafíos renovados y no constituye la tónica predominante en este tipo de experiencias; los escasos avances obtenidos en la agenda externa común, en los ámbitos de la negociación internacional de comercio con países y bloques extra-zona; la heterogeneidad de economías y sociedades; la emergencia de conflictos bilaterales de gravedad a menudo incremental y de resolución complicada; la ausencia de institucionalidad apta para este tipo de acciones; etc. Sin embargo, sin voluntarismo ni visiones ingenuas, la actual coyuntura parece perfilarse –una vez más– como una oportunidad a no desperdiciar. Pero su no aprovechamiento, más que otras veces, parece perfilar consecuencias mucho más negativas y profundas que en el pasado, en relación a la solidez de la apuesta estratégica al futuro del bloque.

¿Cuál puede ser el rumbo entonces? ¿De qué MERCOSUR comienza a hablarse? Es el MERCOSUR de una agenda más integral, que por cierto no olvida ni menoscaba la relevancia de los acuerdos comerciales, pero que se hace cargo con igual centralidad de las implicaciones políticas de su proyecto histórico. Es el MERCOSUR que por muchos motivos, con otros bloques del mundo, debe contribuir a contestar el esquema de globalización unipolar que se consolidó después del 11 de septiembre de 2001, que tiene que procurar actuar como colectivo cohesionado en ámbitos internacionales y multilaterales, en la búsqueda de acceso efectivo a mercados externos bajo condiciones favorables, a partir del reconocimiento externo de personería internacional, como un bloque que pueda hablar –y negociar– con otros bloques. Es en suma, un espacio regional que contiene en su seno a Brasil, una de las naciones emergentes en el mundo de hoy y que en los últimos tiempos –en una opción que el reciente resultado electoral ha ratificado en clave ciudadana– parece haber reforzado un camino firme de afincamiento en la región como cimiento de su actuación como global player en los nuevos contextos internacionales.

En un marco de pugna asimétrica entre unilateralismo impuesto y posibilidades dificultosas de un multilateralismo alternativo, la emergencia de un nuevo bloque que por otra parte se proyecte luego hacia América del Sur y hacia América Latina, adquiere una dimensión internacional fuerte. Se perfila de ese modo la necesidad de actuar en la negociación internacional como un bloque unificado ante terceros,

⁵ Cfr. Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas. Montevideo, 13 de julio de 2006.

más allá de condiciones en parte diferentes pero que no obstan para la concreción ajustada de posturas efectivamente comunes o por lo menos convergentes. En ese afán radica también la vocación manifiesta de defender la búsqueda de mercados, ratificando la filosofía de un “regionalismo” que pueda ser, al mismo tiempo y de manera consistente, “autonómico, solidario y abierto”⁶, pero discutiendo con rigor los temas emergentes y especialmente sensibles de las nuevas agendas de la negociación internacional más actual (disciplinas, regulaciones, etc.). Es el MERCOSUR que comienza a intentar en serio estrategias comerciales conjuntas, que busca la interlocución con otros bloques, no sólo en el marco de la triangulación clásica con Estados Unidos y con la Unión Europea, sino también a través de negociaciones realistas con China, India, Japón, Sudáfrica y Rusia, entre otros.

Aun con una agenda más corta y viable en lo inmediato, que recorte desde una lógica más moderada e incremental los múltiples temas que aparecen, existe una convicción que comienza a generalizarse y que debe reiterarse una vez más: la actual institucionalidad, aun con los importantes cambios y creaciones incorporadas en tiempos recientes, no resulta suficiente para la consecución de logros efectivos en varios de estos planos de la agenda más actual⁷. También se trata, en suma, de un MERCOSUR que se orienta hacia una nueva institucionalidad que supere las deficiencias del MERCOSUR originario del año 1991, que profundice los avances y que avance sobre las omisiones del Protocolo de Ouro Preto de 1994, que consolide el camino iniciado –aunque con altibajos– con las creaciones institucionales del último tiempo. En ese marco, no puede resultar casual que lo que se comience a discutir sea la necesidad de un nuevo MERCOSUR que trascienda el interpresidencialismo extremo como pauta institucional excluyente, y que incorpore el tema de la evolución (no impuesta, sin copias acrílicas, sin hegemonismos, con mucha negociación política) hacia una tensión más equilibrada entre intergubernamentalismo y supranacionalidad, tan temida como malentendida en sus alcances y consecuencias. En ese marco general, se trata sin duda de un MERCOSUR que ratifica y profundiza su insoslayable naturaleza de proyecto político⁸. No debe pensarse el MERCOSUR desde la identidad coyuntural de gobiernos que ideológicamente puedan ser más o menos afines. Como creemos ha quedado demostrado, este enfoque de las “afinidades ideológicas” como motor dominante y casi excluyente de integración regional constituye una apuesta riesgosa y parcial. No apunta en esa dirección la experiencia de los procesos de integración exitosos en la historia universal contemporánea. Si lo que se quiere es avanzar pero con profundidad de convergencias estatales y no meramente gubernamentales, la acumulación integracionista traducida en clave institucional es sin duda el mejor resguardo, el instrumento más idóneo para obtener los logros económicos y sociales que permiten abonar una cultura sólida como bloque compartido. Por supuesto que no hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de afinidad ideológica entre los gobiernos socios pueden ayudar a avanzar en varios aspectos. Pero también para aprovechar al máximo esas oportunidades, como lo revela la historia más reciente del MERCOSUR, se debe pensar en clave más institucional que ideológica, desde la premisa que hay que crear instituciones que consoliden, desde la negociación política exigente, avances integracionistas que arraiguen de manera sólida en nuestras sociedades nacionales. No hay proceso de integración de gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, que pueda hacerse articulado rígidamente a una propuesta ideológica cerrada del bloque regional del que se participa. Esta premisa resulta a nuestro juicio tan relevante como la que nos orienta a que es desde la afirmación de la integración propia de los Estados nacionales que se puede avanzar en serio en procesos interestatales de integración regional. En el texto que sigue, con el foco centrado en la compleja interrelación entre el registro de las coyunturas históricas de perfil más regional y la evolución institucional del bloque, se presenta una “breve historia” de la trayectoria del MERCOSUR en estos primeros 20 años. En una primera parte, se registran algunos antecedentes históricos de más larga duración, a los efectos de inscribir el proceso que se inicia formalmente con el Tratado de Asunción

⁶ El concepto de “regionalismo abierto” ha quedado adscripto a la visión liberal y aperturista de los procesos integracionistas de los años noventa. Sin embargo, como concepto general debería a nuestro juicio evitarse esa asimilación. Desde un enfoque genuinamente alternativo al del MERCOSUR comercialista y rígidamente intergubernamentalista de los noventa, cuesta en verdad concebir un regionalismo que no sea “abierto”. Valga este señalamiento para evitar confusiones.

⁷ Sobre el tema de la discusión acerca de una reforma institucional del MERCOSUR, cfr. Gerardo Caetano (coordinador), La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas. CEFIR-TRILCE, Montevideo, 2009. Colección Integración y Desarrollo 1.

⁸ En lo que constituye a nuestro juicio un error, más de un líder político de la región, entre ellos uno de los firmantes del Tratado de Asunción como el expresidente uruguayo Luis Alberto Lacalle, han sostenido y sostienen que el MERCOSUR no debe ser político y que el proceso nacido en 1991 era un acuerdo reducido a lo económico y comercial. Más allá del énfasis, la bibliografía internacional abona en forma abrumadora el que todo proceso de integración regional tiene intrínsecamente una dimensión política que no puede ignorarse. Las diferencias sí emergen a la hora de definir los rumbos programáticos e institucionales que comporta la vocación política de un proceso integracionista.

del 26 de marzo de 1991 dentro de una trayectoria regional más extensa. A partir de esa inserción histórica más estructural y de mayor densidad, se presenta a continuación un relato conceptual que trabaja en la dirección de una periodificación persuasiva de los itinerarios del MERCOSUR en estas dos décadas de vida, con centro en la evolución institucional vinculada con la discusión de modelos integracionistas y con registro de los distintos énfasis advertidos en cada coyuntura. Finalmente, el texto culmina con una agenda actual de temas interpellantes a propósito de la consolidación de un proyecto integracionista eficaz y viable, idóneo para servir como clave de inserción internacional de nuestros países.

Antecedentes históricos de conflicto, cooperación e integración en el Río de la Plata: notas sobre la región antes del MERCOSUR.

Los “Estados frontera” de la Cuenca del Plata: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Los “tópicos históricos” del antagonismo y las “marcas de frontera”: evoluciones, semejanzas y diferencias.

En términos geográficos pero también históricos, el territorio de la Cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguen dos polos hegemónicos, conformados por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una zona de frontera, integrada por los tres “pequeños” países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo XX. Por su parte, los restantes “Estados frontera” básicamente pendularon –aunque de manera diversa, como veremos– entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay “originario” en la Guerra de la Triple Alianza.

Sin salida al mar luego de la también condenable Guerra del Pacífico, Bolivia tanto como Paraguay, quedaron en cierto modo convertidos en prisioneros geopolíticos, con las consecuentes severas restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de conexión más allá de la región, aunque su historia, como veremos enseguida, no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región. Aunque de distinta manera, incluso con enfrentamientos bélicos entre sí (Bolivia y Paraguay en la fratricida Guerra del Chaco” entre 1932 y 1935), los tres países pequeños de la Cuenca configuraron una marca fronteriza, cuyo apoyo disputaron con fervor los dos “gigantes” de la región para afirmar sus respectivos proyectos y sus aspiraciones de liderazgo.

A este respecto ha señalado con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos: “La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: “prisioneros geopolíticos” (...). Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada”⁹.

Esta dualidad o bipolaridad configuró, y aun configura sin duda, una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. Como veremos en detalle más adelante, la gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tiene que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos Estados hegemónicos y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres Estados fronteras, buscando aprovechar la disputa de sus vecinos “gigantes” y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

⁹ Schilling, Paulo R., El expansionismo brasileño. México, El Cid Editor, p. 133. Cita tomada de Eliana Zugaib, “A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sulamericana do Brasil”, p. 42, Instituto Rio Branco, Brasília, 2005.

Pasemos revista rápida a varios de esos conflictos y podrá observarse cómo su dilucidación, en particular en los tiempos del largo predominio de la lógica del conflicto en la región, dependió en buena medida de las formas de interrelación que adquirieron en cada caso los dos polos referidos: la libre navegación de los ríos interiores, confirmada a “sangre y fuego” luego de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870); la progresiva formación de los Estados nacionales en el territorio de la Cuenca del Plata, con la delimitación azarosa de sus respectivos límites territoriales¹⁰; la resolución del predominio de los ejes transversales o longitudinales. El duelo en suma del predominio de las nacientes (a favor de Portugal primero y de Brasil después, luego de que las conquistaran militarmente, con los bandeirantes o el ejército mediante, desde la Colonia hasta el siglo XIX) o de la desembocadura (a favor de la Argentina por obvias razones geográficas); los largos contenciosos en torno al aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de la Cuenca del Plata; las controversias en torno a las formas de manejo de temas como los del cuidado del medio ambiente o el manejo de los recursos hídricos; el diseño de los llamados “corredores de exportación” y la orientación de los “países interiorizados” (Bolivia y Paraguay) hacia el Atlántico o hacia el Pacífico; más allá de las hidrovías de la Cuenca, la ingeniería global y su orientación geopolítica entre el Atlántico y el Pacífico; la controversia más actual respecto a las posibilidades de impulsar proyectos de aprovechamiento y conectividad energéticos a través del petróleo y el gas natural, así como el involucramiento (principalmente de Brasil) en programas de generación de biocombustibles o de vías de energía alternativa; entre otros muchos que podrían citarse.

Si se observa bien, tras todos estos puntos de conflicto subyace el litigio histórico entre las aspiraciones hegemónicas de Argentina y Brasil (precedidas por sus antecesores coloniales, los imperios americanos de España y Portugal). Pero al mismo tiempo, la dilucidación de cada uno de los asuntos planteados depende también de cómo “los grandes” han interactuado en relación con “los pequeños” de la región. Esa interacción pudo asumir la lógica bélica de la conquista militar, como en la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay, en la que la Argentina de Mitre y el Imperio del Brasil de Pedro II actuaron unidos, con la participación como partiquino de Uruguay, o en otras en las que el Brasil actuó en forma solitaria con objetivos bien concretos, como por ejemplo, en la conquista de las nacientes de los tres grandes ríos (el Paraná, el Paraguay y el Uruguay) que conforman los tres grandes sistemas hídricos de la Cuenca. En otras ocasiones, como en el período 1930-1980, que muchos autores coinciden en caracterizar como la “era de la geopolítica”, los instrumentos de acción se implementaron a través de iniciativas diplomáticas o negociaciones bilaterales, principalmente referidas al aprovechamiento energético de los ríos internacionales. En esta última etapa, el conflicto entre los Estados hegemónicos se tradujo en la tensión entre bilateralidad versus multilateralidad. Por muchos motivos, desde geográficos hasta políticos e históricos, Brasil tendió claramente a preferir y a defender la primera estrategia, al tiempo que la Argentina, con mucho menos éxito (y también con menos planes estratégicos), se orientó a resistir los embates del gigante norteño a través de la reivindicación de los principios de la multilateralidad. También la resolución de esta última tensión tuvo mucho que ver con la actitud que asumieron, en general por separado pese a la poco efectiva experiencia de URUPABOL, los tres Estados frontera a que hemos hecho referencia.

Estados frontera entonces, los tres “pequeños” de la Cuenca sin embargo no vivieron ni gestionaron esa común condición de la misma forma. En primer término, no podían hacerlo tanto por razones geográficas como por motivos de carácter histórico. A Bolivia, sin salida al mar desde 1870, se le podía considerar como “el país menos interesado en la Cuenca del Plata”¹¹, en especial –como veremos enseguida– por la muy escasa atención y las onerosas alternativas que le ofrecieron los “gigantes” de la región, en especial Argentina, para afirmar sus intereses en la zona platense. Por su parte, como bien ha señalado Bernardo Quagliotti de Bellis, la “voz de la historia” imponía a Paraguay y a Uruguay modalidades muy diferentes, casi antagónicas, de actuación en tanto fronteras. “Distinta la estructura y la función históricas, consolidarían en el Paraguay la condición de “marca”, de bastión sitiado y erguido, de frontera cerrada; y, en el Uruguay, prolongación natural de la Banda, tierra de su tierra, un mundo dinámico de relación en el área gaucha, la frontera abierta”¹².

¹⁰ Sobre este tema, véase muy especialmente Luis Alberto Moniz Bandeira, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires, Editorial Norma, 2004; y del mismo autor *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires, Editorial Norma, 2006.

¹¹ Luis Dallanegra Pedraza, *Situación energética argentina y la Cuenca del Plata* en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. p. 20, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1983.

¹² Bernardo Quagliotti de Bellis, *Uruguay en la Cuenca del Plata*, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), *Los países del Atlántico Sur... etc. ob. cit.* p. 175.

Asimismo, este modo diverso de vivir y actuar desde su condición de Estados frontera también tenía que ver con su posicionamiento tanto estructural como coyuntural con Argentina y Brasil, lo que sin duda fue un factor altamente condicionante de sus iniciativas y proyectos. Sobre este particular y en relación a su conocida Montevideo, había dicho proféticamente Juan Bautista Alberdi en la primera mitad del siglo XIX: “Montevideo tiene en su situación geográfica un doble pecado y es de ser necesario a la integridad del Brasil y a la integridad de la República Argentina. Los dos Estados lo necesitan para complementarse. ¿Por qué motivo? Porque en las orillas de los afluentes del Plata, de que es llave principal el Estado Oriental, están situadas las más bellas provincias argentinas. El resultado de esto es que el Brasil no puede gobernar sus provincias fluviales sin la Banda Oriental; ni Buenos Aires puede dominar las provincias litorales argentinas sin la cooperación de esa Banda Oriental”.¹³

Este último elemento de comunidad y diversidad vuelve necesario un examen de las tendencias políticas que en clave geopolítica desarrollaron por separado cada uno de estos tres Estados frontera. En cuanto a Paraguay, como bien indica Eliana Zugaib, luego del desastre de la Guerra de la Triple Alianza y una vez repuesto mínimamente, el país buscó pendular entre Brasil y Argentina, en procura de las mejores condiciones para el desarrollo de sus intereses nacionales. En términos geopolíticos, Paraguay tenía una relevancia muy especial para la Argentina, ya que poseía la llave para consolidar el eje longitudinal norte-sur en la Cuenca. Sin embargo, por diversas circunstancias, entre las que cabe resaltar la ausencia de políticas y planes concretos por parte de los gobernantes argentinos, Paraguay terminó inclinando sus preferencias hacia Brasil.

En el caso de Bolivia, luego de su derrota en la Guerra del Pacífico en 1870 en la que Chile le arrebató la salida al mar, más allá de que este tema central de reivindicación histórica pasó a ser desde entonces el eje principal de su política exterior, también incorporó en varios momentos lógicas pendulares pero en forma diferente a las implementadas por Paraguay. A diferencia de este último, Bolivia no poseía la condición de Paraguay en tanto país llave y decisor último de cuál sería el eje (norte-sur u oeste-este) que predominaría en la región del Cono Sur, al tiempo que tampoco disponía de los recursos hidroeléctricos que le permitieran negociar –con grandes restricciones, en verdad– las grandes obras compartidas con “los grandes” de la región. Todo esto llevaba a Bolivia a una situación de extrema dependencia de Brasil y Argentina. El primero detentaba la llave de salida al alto Paraguay, por el que podría proyectar su producción al sistema Paraná-Plata, pero para esto último el gigante nortero seguía teniendo la decisión, ahora no sólo en relación al país del altiplano sino también a Paraguay, pues también poseía los accesos de ambos países a esas vías fluviales. Otra alternativa de acceso al Atlántico para Bolivia era el ferrocarril Santos-Arica, lo que reforzaba el poder brasileño. Por supuesto, otras vías de salida al Atlántico por territorio argentino resultaban muy caras y no encontraban un eco suficiente en una postura más generosa de la Argentina respecto al punto, que se limitó a otorgarle a Bolivia apenas dos zonas francas en sus puertos.

En el caso de Uruguay, debe decirse antes que nada que su condición más significativa a lo largo de toda su historia ha sido precisamente la de ser país frontera. La circunstancia que llevó a su territorio a constituir primero la marca fronteriza entre los dominios portugueses y españoles en la región y luego a perfilarse como “Estado tapón” (“un algodón entre dos cristales”, como más de una vez se ha dicho) entre los “dos grandes”, llevó inicialmente al Estado oriental fundado en 1830 a practicar en forma persistente una lógica pendular. Sin embargo, rápidamente, como veremos, en virtud de su privilegiada ubicación geográfica en la desembocadura del Río de la Plata y pese a la larga ausencia de un puerto oceánico en las costas de Rocha (que desde hace 150 años se viene invocando como clave estratégica), que sin duda le hubiera dado y le daría muchas más alternativas geopolíticas y comerciales frente a Brasil, Uruguay pudo orientarse en varias ocasiones a cumplir un rol central como factor de equilibrio regional. Como bien señala Luis Dallanegra Pedraza: “El papel de Uruguay se perfila como el de un espacio vital para mantener el “equilibrio” de una integración armónica de la Cuenca del Plata. Para ello, la primera acción debe estar dirigida a lograr una vertebración zonal de su espacio interno, conforme a prioridades establecidas, de acuerdo con sus posibilidades e intereses socio-político-económicos. La planificación de la realidad uruguaya debe tener como base el posibilismo geopolítico de su espacio, buscando la coincidencia con otros procesos exteriores de transformación socio-económica; esto le dará seguridad estratégica al país. Uruguay está obligado a practicar una vocación política internacional dinámica en el

¹³ La cita está tomada de *ibidem*, p. 179.

ámbito regional y, en lo interno, alcanzar una coherente vertebración territorial con un planificado desarrollo socioeconómico”¹⁴.

En suma, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles entre el polo hegemónico y los países de la zona de frontera en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o contra ellos, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad a la región, con las múltiples implicaciones que ello comporta.

El eje geopolítico del conflicto: el largo contencioso entre los dominios portugueses y españoles, entre Brasil y Argentina.

Los Estados hegemónicos y su larga disputa en la región

Como hemos señalado anteriormente, el eje central para comprender la historia de más larga duración en el territorio de la Cuenca platense estuvo dado por el antagonismo geopolítico español-portugués primero y argentino-brasileño después. Esa lucha sorda que ya nace en la Colonia y se despliega durante todo el siglo XIX y buena parte del XX, adquiere un perfil más consistente y estructurado a partir de 1930, cuando se inicia la llamada “era de la geopolítica”. Desde ese momento, aunque con suerte antagónica, tanto Brasil como Argentina comienzan a diseñar sus políticas exteriores sobre el eje de superar al otro y obtener de ese modo el liderazgo de América del Sur. En esa consolidación del “paradigma del conflicto”, largamente larvado, los antagonismos geopolíticos fundamentales quedan referidos en términos tales como “Atlántico versus Pacífico” y “Amazonas versus Río de la Plata”¹⁵.

El escenario originario de estas disputas se orientó a la pugna de los predomios de los “ejes transversales” contra los “ejes longitudinales”, con lo que se rompía el orden precario de la libre navegación de los ríos interiores lograda luego de la Guerra de la Triple Alianza. Poco a poco el eje de los antagonismos pasó al objetivo de monopolizar la circulación del tráfico productivo y exportador de toda la región, a través del diseño y dominio de corredores transversales (favorables a Brasil) o longitudinales (favorables a Argentina). Esa pretensión de hegemonía, ligada a la consolidación de los dominios territoriales, productivos y comerciales, expresaba el contraste entre la desembocadura (controlada por Argentina y base de un llamado centripetismo rioplatense”) y las nacientes de los grandes ríos (gobernadas por el Brasil). Sin embargo, progresivamente este eje de disputa comenzó a ser sustituido como foco principal del antagonismo geopolítico entre los “grandes” de la región por el control de los recursos hídricos de la Cuenca, en especial en lo concerniente al aprovechamiento hidroeléctrico de la subcuenca del Alto Paraná. En ese contexto, la llave del nuevo campo de batalla pasó a Paraguay y al terreno de la concreción de obras y de las negociaciones diplomáticas por el tema de cómo ordenar y regular la potencialidad energética de la Cuenca.

En forma gradual y en relación directa a los sucesivos ejes principales de disputa, el equilibrio geopolítico en el Cono Sur fue quebrándose a favor de Brasil, lo que se tradujo en un ascenso fuerte de los principales indicadores económicos brasileños y un paralelo retroceso argentino. Así explica este quiebre del equilibrio platense a favor de Brasil Eliana Zugaib: “Entre los dos principales protagonistas, el Brasil poseía ventajas que le aseguraban mayor influencia sobre el orden de hecho y de derecho reinantes en la región. Esas ventajas provenían en gran parte, por un lado, del hecho de que Brasil disponía de la condición privilegiada de país de “aguas arriba”, lo que le permitía controlar el curso de los tres grandes ríos que conformaban la Cuenca, por encontrarse sus nacientes en territorio brasileño. Por otra parte, la exclusiva posibilidad de disponer de la posibilidad de operar simultáneamente sobre los dos ejes de la Cuenca, el natural Norte-Sur y el tradicional Este-Oeste, además de asegurarle al país un mejor manejo de la relación bioceánica, le permitía, por su posición geográfica, provocar la salida del comercio sudamericano por sus puertos de aguas profundas, con lo que obtenía el control del comercio exterior de los demás países platenses. Además de todo esto, a través de su política constante y pragmática, el Brasil mantenía relaciones más fluidas con los otros países platenses que Argentina, cuyas relaciones quedaban a merced de políticas que variaban entre integracionistas y anti-integracionistas, de acuerdo con el cambio de los gobiernos en los países vecinos. De este modo, Brasil lograba mantener un mejor sistema

¹⁴ Luis Dallanegra Pedraza, Situación energética argentina y la Cuenca del Plata, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), Los países del Atlántico Sur ... etc. ob. cit. p. 9.

¹⁵ Zugaib, A Hidrovia Paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 38.

de alianzas con los países menores, como fue el caso de Paraguay, a los efectos de garantizar sus objetivos en la Cuenca del Plata”¹⁶.

Este último contraste, a nivel de las consecuencias devenidas a propósito de la muy diferente calidad de las políticas y estrategias desplegadas hacia la región y, más específicamente, hacia los restantes Estados frontera de la Cuenca del Plata, por parte de Argentina y Brasil, cobra una importancia superlativa a la hora de explicar sus desempeños y trayectorias antagónicas. Como coinciden la mayoría de los autores, la dialéctica de avance brasileño y retroceso argentino, que pautó la era del conflicto geopolítico entre ambos países en la Cuenca del Plata, tiene mucho más que ver con ese factor político que con el supuesto carácter ineluctable de ventajas naturales o geográficas. Son muchos en verdad los autores que coinciden en este señalamiento. Luis Dallanegra, por ejemplo, ha resaltado “la carencia (por parte de Argentina) de una política adecuada y eficiente respecto de los países vecinos (...) de la Cuenca del Plata”, derivando de ello una serie de consecuencias negativas que se expresaban en un modelo de desarrollo a su juicio muy inconveniente para el desarrollo sustentable del país. Como factor decisivo de esta problemática aguda, este autor ponía en primer plano las deficiencias de la política exterior argentina. “La carencia – continuaba Dallanegra– de una política externa clara, respecto de los países vecinos, dada por su tradicional aislacionismo respecto de América Latina, hizo que Argentina perdiera su influencia sobre Paraguay –país llave de la Cuenca en la zona del Alto Paraná– por lo que en el corto y en el mediano plazo no dispone de la capacidad necesaria para mantener el eje natural Norte-Sur, comprometiéndose de esta manera su economía y su geopolítica por la influencia del eje Este-Oeste”¹⁷. Dallanegra sumaba en su crítica a la política exterior argentina una larga lista de requisitorias: “carencia de una doctrina o concepción geopolítica”, “indefinición del interés nacional”, “carencia de una conciencia clara respecto de (...) su inserción en el ámbito regional y en el latinoamericano”, “carencia de una política externa clara y orientada”, “carencia de un modelo claro del país que se quiere”¹⁸.

Estas sentencias tan duras eran señaladas por Dallanegra en un momento crucial de la historia argentina contemporánea: 1983, fin de la dictadura e inicio del período democrático bajo la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín. Como veremos más adelante, el nuevo gobierno democrático entró en funciones con una fuerte conciencia sobre las debilidades de su política exterior, en especial la dirigida hacia sus vecinos de la región. No debiera sorprender por ello que de inmediato a su asunción presidencial, Alfonsín realizara una política de acercamiento activo con Brasil, llegando en 1985 al hito de la firma, junto al Presidente brasileño José Sarney, del Acta de Foz de Iguazú, antesala programática muy profunda de un ambicioso proceso de integración regional, como veremos más adelante.

Cabe insistir en el punto de que en aquellos momentos cruciales de la historia política argentina contemporánea, las críticas a la política exterior (que se focalizaban en las iniciativas implementadas durante las dictaduras, pero que abarcaban también a aquellas desplegadas a lo largo de buena parte de todo el siglo XX) centraban su requisitoria en las carencias respecto a estrategias consistentes orientadas a la Cuenca del Plata. Frente a esta ausencia y equivocidad de las políticas y estrategias de Argentina hacia la región rioplatense, desde la misma Colonia, la América portuguesa primero y luego el Brasil aprovecharon las circunstancias tanto para conquistar militarmente zonas estratégicas, como para desarrollar iniciativas y negociaciones, en ambos casos con gran sentido de la oportunidad y del rumbo estratégico de más largo aliento. Fue así que en el marco de la ya invocada fundación horizontal del Brasil, hubo inteligencia geopolítica tanto en la ocupación militar de las nacientes de los grandes ríos, como en el desarrollo de emprendimientos persistentes de política exterior tendientes a obtener asociaciones ventajosas con los vecinos. Brasil realizó tempranamente una valoración más certera que la Argentina acerca de la relevancia del control sobre espacios claves de la Cuenca del Plata. En suma, descubrió mucho antes (y bien que se benefició de ello) la importancia de la geopolítica regional como eje insustituible de su política exterior. Supo además construir una base consistente de acción política diplomática. Orientó sus miras a la diversidad de asuntos involucrados en la Cuenca y supo manejar el conflicto, a menudo por la fuerza y con sentido imperial, en dirección a los puntos neurálgicos de cada etapa histórica: cuando el tema era la libre navegación de los ríos o cuando el foco se trasladó a la orientación del conjunto de la Cuenca y el control de sus corredores de producción y exportación. En esa misma dirección, advirtió antes que nadie que el tema más relevante en el siglo XX se transfería al aprovechamiento de los recursos hídricos del Alto Paraná, en especial en lo que refería al aprovechamiento hidroeléctrico.

¹⁶ Ibidem, p. 40.

¹⁷ Dallanegra, Situación energética argentinas y la Cuenca del Plata ... etc. ob. cit. pp. 50 y 51.

¹⁸ Ibidem, pp. 51 y 52.

Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza. Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada “era geopolítica” (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib, “Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio; había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la Cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, “tutelajes más o menos discretos” sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en “dominador” de la Cuenca”.¹⁹

Los números, como indicadores de una larga tendencia²⁰, revelaban la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la región del Plata. Mientras Argentina defendía el principio justo del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la Cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay. La evolución de los respectivos PBI, como ya hemos visto, indicaba entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la Cuenca. Este liderazgo de Brasil ya había sido reconocido por los EEUU, país con el que la nación nortea había desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación a la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento. Este acercamiento a los EEUU se consolidó en los tiempos de la dictadura militar brasileña, cuando el Gral. Golbery do Couto e Silva, junto a otros altos oficiales, lideró la política de una asociación privilegiada con la gran potencia del Norte, lo que a su juicio profundizaría el liderazgo brasileño en la región, con ventajas en varios planos. Varios de los momentos más tensos de la rivalidad entre Brasil y Argentina tuvieron mucho que ver con el contraste entre el occidentalismo pronorteamericano del primero y la visión más no alineada de la segunda, lo que expresaba de diversas formas el intervencionismo y los intereses norteamericanos en la región.

Como vieja zona de conflictos, escenario de un antagonismo geopolítico fundamental entre Argentina y Brasil del cual emanaron claros vencedores y vencidos, hacia los años sesenta la Cuenca del Río de la Plata se encaminaba por varios motivos a un cambio de paradigmas en su ecuación de conjunto. Eran tiempos proclives a un giro desde una lógica confrontacional, ya dilucidada pero agotada en sus posibilidades de servir de base para las tareas del futuro, hacia una lógica de cooperación que muchos factores, regionales y mundiales, presentaban como más idónea para afrontar con éxito los desafíos entonces emergentes. No resultaba sencillo cambiar el eje geopolítico en una zona en la que el conflicto había devenido históricamente como el vector central del proceso formativo de los Estados y aun de los modelos de desarrollo y de aprovechamiento de los recursos naturales de una Cuenca cargada de riquezas y posibilidades²¹. Sin embargo, como suele ocurrir, una convergencia de factores hizo que todos los actores encontraran beneficios en intentar ese cambio que, de todos modos, resultó más invocado en la retórica que cumplido en profundidad en la práctica. En cualquier hipótesis, las nuevas coordenadas internacionales y sus renovadas exigencias a la región, así como el desafío de temas

¹⁹ Zugaib, A Hidrovia paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 56

²⁰ A este respecto señaló Nicolás Boscovich en 1983: “En lo económico tomemos como medida el PBI (argentino): en 1928 el mismo era igual al resto de toda América Latina y el doble si se lo cotejaba con el Brasil. Si seguimos la comparación con este país vecino, tenemos que ya en 1945 el mismo era igual; en 1960 de sólo las dos terceras partes; en 1970 la mitad; a comienzos de 1980 un tercio y en la actualidad nos acercamos a un producto bruto de apenas un veinticinco por ciento del brasileño. La producción industrial es ahora (1983), igual a la de 15 años atrás, y los intereses de la deuda externa se llevan el 60% de las divisas que se obtienen por exportaciones, significando un gravísimo obstáculo para la reconstrucción de la economía”. Nicolás Boscovich, *La Argentina en la Cuenca del Plata*, en Luis Dallanegra Pedraza, *Los países del Atlántico Sur*.

Geopolítica de la ... etc. Ob. Cit. p. 96. Cabe señalar que esta tendencia no se ha detenido en el tiempo. En la comparación de los PBI entre ambos países durante la secuencia histórica del MERCOSUR marca una relativa estabilidad. Si tomamos el PBI global (con paridad de poderes de compra y no a precios corrientes, a los efectos de aislar el tema cambiario de la comparación), en 1991 la relación era de 3,91, en el 2000 3,64 y en el 2009 3,44, siempre a favor de Brasil. En cambio, si tomamos el PBI per cápita, la situación es inversa: en 1991 1,15 a favor de Argentina, relación que aumentaba en la misma dirección en el 2000 (1,27) y en el 2009 (1,38). Aunque de manera moderada, en ambas mediciones, la integración al MERCOSUR parece haber favorecido a Argentina en esta comparación, aunque obviamente sobre estos guarismos operaron otras muchas variables. La fuente de los datos pertenecen al International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, abril 2010.

²¹ Para un estudio exhaustivo y profundo de la significación del conflicto en la historia de la región, cfr. J Calatayud Bosch, *Los conflictos entre los pueblos de la Cuenca y el proceso formativo de los Estados*. Montevideo, Ediciones Liga Federal, 2001.

emergentes que requerían respuestas integradas, empujaban en dirección a un cambio geopolítico de envergadura en la región rioplatense. En más de un sentido, ese cambio de paradigma geopolítico de la confrontación a la cooperación, previo a los procesos de transición democrática pero que se fortaleció con ellos, configuró un antecedente fundamental para explicar el surgimiento del MERCOSUR.

El MERCOSUR: momentos, inflexiones y trayectoria institucional (1991-2011)

Fundación y primer despliegue (1991-1994)²²

Hay una historia del MERCOSUR anterior al Tratado fundacional de 1991. Más que las etapas previas del regionalismo latinoamericano impulsado por la CEPAL desde los años cincuenta y concretadas en experiencias como la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960 o de su conversión en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980²³, de manera más precisa y rigurosa, esa suerte de prehistoria MERCOSUR está sintetizada en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año 1985, firmada por los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración con alcances más vastos al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese otro MERCOSUR, que no pudo ser en varios aspectos, se parece mucho más al que pareció despuntar desde las apuestas que para una transformación integral del bloque comenzaron a proponerse a partir del bienio 2002-2003. Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más globales y profundas que las que luego se concretaron.

En efecto, durante ese segundo lustro de los ochenta, en el marco de una coyuntura signada por fenómenos como los problemas crecientes del endeudamiento externo, el auge del proteccionismo, el deterioro de los términos de intercambio a nivel internacional y las implicaciones positivas de la estabilidad político-institucional de ambos países en la etapa pos-dictatorial, los Presidentes de Argentina y Brasil expresaron una voluntad política inequívoca en el sentido de acelerar el proceso de integración bilateral. Con ese objetivo estratégico se creó a finales de 1985 una Comisión Mixta de Alto Nivel presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores, al tiempo que se firmaron documentos de gran relevancia simbólica como la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Se buscaba dejar definitivamente atrás las hipótesis de conflicto y la pugna de liderazgos a nivel continental entre ambos países. En 1986 Brasil y Argentina dieron un paso más con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en procura de una convergencia comercial gradual y flexible entre ambos países frente a terceros mercados. Este Programa sería el ámbito bajo el cual en los años siguientes se suscribirían entre ambos países numerosos acuerdos, protocolos y documentos sobre muy diversos temas de la agenda integracionista bilateral.

El gran éxito del PICE, que rápidamente se orientó en una perspectiva de integración más abarcativa que lo meramente comercial²⁴, promovió que los otros países de la región comenzaran también a desplegar su proactividad integracionista y bilateral. Para algunos países como Uruguay, quedar afuera del acuerdo argentino-brasileño significaba la caída de sus acuerdos comerciales preferenciales (como el CAUCE o el PEC), lo que alcanzaba perfiles de enorme desafío. De allí que preferentemente Uruguay –al que se sumaría luego de la caída de la dictadura de Stroessner el Paraguay de la transición– buscó acoplarse con decisión a estos movimientos de sus gigantescos vecinos, de modo de no quedar marginado del proyecto de integración regional iniciado.

Ese primer MERCOSUR, previo al Tratado de Asunción de 1991, languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que ya comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los ochenta,

²² Las páginas que siguen se han nutrido de una cronología sobre los 20 años del MERCOSUR elaborada por Natalia Carrau. Para la misma fueron utilizadas como fuentes principales, entre otras, la base de datos de la Cronología do MERCOSUL 1985-2001) del Centro Brasileiro de Documentação y Estudios de la Bahía del Plata CEDEP-UFRGS, información y documentación de los organismos del MERCOSUR y de prensa de la región.

²³ Para el estudio de esa fase del regionalismo latinoamericano a partir 1950, entre otros muchos trabajos, puede consultarse la obra erudita de Gustavo Magariños, Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000. Tomos I, II y III. Montevideo, BID-ALADI, 2005.

²⁴ Los acuerdos incluyeron desde el comienzo temas como empresas binacionales, fondos de inversiones, cooperación energética, convergencia biotecnológica, complementación productiva, proyecto de creación de una moneda común, convergencia industrial, adopción de mecanismos de compensación, etc.

con la avanzada del programa neoconservador y ultraliberal. El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió también con el relevo de gobiernos en Argentina y Brasil, en acompañamiento directo con la nueva ola ideológica a nivel internacional: en 1989 Carlos Saúl Menem asumía como Presidente argentino, mientras al año siguiente hacía lo propio en Brasil Fernando Collor de Mello. Para decirlo de modo sintético, con el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, el modelo de MERCOSUR “fenicio” y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente a partir de mediados de 1990. En julio de ese año 1990, precisamente, en la llamada Acta de Buenos Aires firmada por Collor de Mello y por Menem, un modelo integracionista muy diferente comenzaba a ser proyectado y programado.

Este documento firmado el 6 de julio de 1990 por los nuevos presidentes de Argentina y Brasil, proponía el establecimiento de “un Mercado Común entre (ambos países), el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994”. En esa dirección, se dejaba expresa constancia en la declaración que se pondría “especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del mercado común”. En el Anexo I, dedicado a la “Metodología Para La Conformación Del Mercado Común”, se enfatizaba que la “columna vertebral” de todo el proceso estaría dada por “rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 (cero) y eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo Arancelario”. Se acordaba de todos modos que en aquellos “sectores considerados especialmente sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta” se podrían establecer “acuerdos especiales que (tuvieran) en cuenta sus características particulares”. Por su parte, en el Anexo II se creaba un Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común, al que en adelante se llamaría Grupo Mercado Común (GMC)²⁵.

Esta iniciativa originaria de Brasil, que se articuló de manera tan veloz en clave bilateral con Argentina, suponía en primer lugar una inflexión histórica en las relaciones argentino-brasileñas, poniendo fin al paradigma del conflicto y de la puja de liderazgos entre los grandes países de América del Sur. Como vimos, suponía también un viraje ideológico muy claro respecto a las iniciativas del lustro anterior protagonizadas por Alfonsín y Sarney, asociándose con una visión netamente liberal y comercialista, alejada de cualquier resonancia desarrollista o productivista. Al mismo tiempo, su concreción venía a desafiar con mucha fuerza a los otros países del Cono Sur. Fue en ese contexto que el gobierno uruguayo electo en los comicios de noviembre de 1989, presidido por Luis Alberto Lacalle, lideró un movimiento de inmediata incorporación al nuevo bloque. El entonces Presidente uruguayo advertía con lucidez las fuertes consecuencias negativas que arrojaría un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, que sin duda aislaría a Uruguay y a los demás países de la región. En su incorporación Uruguay buscó ser acompañado por Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables del bloque a crearse. Sin embargo, como era harto previsible, el objetivo de la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria, resultaba imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio, en especial en comparación con Brasil. Paraguay sí se incorporó y finalmente se llegó a la firma solemne del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991²⁶.

Como han estudiado entre otros Bouza y Soltz, en su trabajo titulado “Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR”, el Tratado de Asunción (cuya síntesis en términos institucionales se plantea en el cuadro 1) presentaba originariamente ciertos rasgos definitorios. En primer lugar, apostaba a una institucionalidad netamente intergubernamentalista y a un perfil integracionista muy prioritariamente comercial, rasgos articulados de manera coherente con las orientaciones fuertemente liberales de los gobiernos y Presidentes firmantes del acuerdo. Se apostaba a un formato de institucionalidad con un intergubernamentalismo extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de interpresidencialismo.

²⁵ Acta de Buenos Aires, 6 de julio de 1990

²⁶ Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Constaba de 6 capítulos y 24 artículos, y fue firmado en la ciudad de Asunción el 26 de marzo de 1991 por los Presidentes y cancilleres de los cuatro países. Contaba también con cinco anexos: Anexo I de “programa de liberación comercial”; Anexo II de “régimen general de origen”; Anexo III de “solución de controversias”; Anexo IV de “cláusulas de salvaguardia”; y Anexo V de “Sub Grupos del Grupo Mercado Común”. Estos últimos serían originariamente diez: Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial y Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética, Coordinación de Políticas Macroeconómicas

**Cuadro 1. Evolución de la Estructura Institucional
(Tratado de Asunción 1991)**

Evolución de la estructura institucional	
Dos órganos con capacidad decisoria:	
Consejo Mercado Común (Ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Economía de los Estados Parte, art. 11).	Grupo Mercado Común (funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales, art.14)
Secretaría Administrativa del MERCOSUR	
Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur	

Fuente: Silvia Lospennato, "Parlamento del MERCOSUR. La profundización de la integración en el MERCOSUR"

Esa orientación básica resultaba muy fuerte y visible, recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos al estilo de lo que caracterizó al proyecto NAFTA, pero de modo muy particular, totalmente contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional según la pauta del modelo europeo. Esta institucionalidad de baja intensidad, se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que, pese a su innegable esencia política, 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.

Como también han destacado Bouza y Soltz, el formato institucional presente en el Tratado de Asunción de 1991 ofrecía tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los Estados Partes: (1) un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisorios del bloque (la creación en el último artículo 24 del Tratado, luego de haberle puesto nombre al bloque y como señal inequívoca de la búsqueda de salvar un olvido, de un vago organismo a crearse en representación de los Parlamentos de los países asociados revela casi anecdóticamente esta orientación); (2) la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de "actos legales incompletos", sin el desarrollo de una normativa MERCOSUR que pudiera ostentar la condición de algo cercano a un Derecho Comunitario (con la 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, recurso realmente efectivo para los países poderosos del bloque) y con la anticipación de una más que problemática internalización de normas integracionistas dentro de los derechos y leyes de los Estados partes; y (3) "la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque", lo que habría de traducirse en la configuración de mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y a veces poco menos que interminable entre los gobiernos (todo lo que no sólo iba a configurar un caso nítido de "déficit democrático" en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, más tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, en particular –como se verá más adelante– cuando los contextos

internacionales se volvieran desfavorables y las controversias y los contenciosos entre los socios del bloque se multiplicaran naturalmente)²⁷.

El Protocolo de Brasilia de diciembre de 1991, centrado en la definición de un régimen transitorio para la solución de controversias, optó finalmente por la vía de la constitución de tribunales arbitrales ad hoc de jurisdicción obligatoria, régimen que el tiempo verificó como claramente insuficiente y poco efectivo en la práctica²⁸. De este modo, el Tratado de Asunción de marzo de 1991, con toda su primera institucionalidad desplegada, venía a expresar con claridad los contornos de ese nuevo regionalismo conectado con el horizonte neoliberal dominante del llamado Consenso de Washington. Enfatizaba como norte la apertura comercial y la conexión más directa con la economía mundial, dejaba atrás todos los enfoques integracionistas en clave de desarrollos compartidos y protegidos del pasado, reeditados en el lustro anterior, al tiempo que se proponía como un vehículo privilegiado para viabilizar la aceleración de reformas estructurales de cuño netamente liberal. Como vimos, el formato de una institucionalidad intergubernamental extrema resultaba el más funcional para el cumplimiento de esos objetivos²⁹.

En los años siguientes a la firma del Tratado originario del MERCOSUR tuvo lugar un período de auténtica transición, orientado a la implementación de las decisiones fundacionales y a la forja de una primera institucionalidad para el bloque recién creado. La meta heredada por el MERCOSUR del PICE argentino-brasileño, que había fijado el 31 de diciembre de 1994 para la constitución del Mercado Común, 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 año tras año. Pese a las dificultades, en un primer momento el sector privado evidenció un fuerte dinamismo, el comercio interno al bloque creció de manera por demás visible, al tiempo que se acrecentó también en forma significativa el flujo de inversiones. En lo que refiere a su agenda externa común, el bloque se acercó a los EEUU a través de la creación en 1991 del Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversiones, en el marco de un acuerdo que se hacía bajo el paraguas del programa de la Iniciativa para las Américas (alentada por el entonces Presidente norteamericano George Bush) y en un formato conocido como “4+1”. En 1994, la Primera Cumbre de las Américas reunida en Miami del 9 al 11 de diciembre, aprobó el proyecto de creación de un área de libre comercio (ALCA) que abarcaría todo el continente americano a partir del 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, en lo que ya desde entonces comenzaría a funcionar de acuerdo a una lógica triangular informal, el acercamiento del MERCOSUR a EEUU no obstó para la exploración de negociaciones similares con la Unión Europea. En 1994 los gobiernos de esta última acordaron el inicio de negociaciones en procura de un Acuerdo de Cooperación Comercial con MERCOSUR, las que se confirmarían por mandato al año siguiente³⁰.

Durante aquellos primeros años del bloque, el especial dinamismo de la relación bilateral entre Argentina y Brasil no amainó, al tiempo que la emergencia del problema de las asimetrías de los dos gigantes del bloque respecto a Paraguay y Uruguay detonó en más de una ocasión en una seguidilla de conflictos importantes. De todos modos, también se desplegaron acciones e iniciativas que buscaron comprometer al bloque en su operativa de conjunto. Veamos una mínima reseña de algunos hechos importantes en esa dirección ocurridos en aquellos años.

En 1991 se puso en funcionamiento la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR; se adoptó un Código de Subsídios y Antidumping del Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio en relación a los productos agrícolas; se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de ALADI; se creó el Consejo Industrial del MERCOSUR³¹; se firmó un convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay en materia de telecomunicaciones; se pusieron en marcha por parte del GMC distintos Subgrupos de Trabajo; comenzaron a proliferar las Reuniones Interministeriales para el tratamiento de asuntos

²⁷ Roberto Bouzas y Hernán Soltz, Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR. Hamburg, Institut FürIberoamerika –Kunde, August 2002.

²⁸ El Protocolo instituyó el sistema de solución de controversias para un periodo de transición y preveía cuatro instancias resolutorias con procedimientos propios: negociaciones directas, intervención del Grupo Mercado Común, procedimiento arbitral y reclamo de particulares. Decisión CMC N° 01/91 - I CMC, Brasilia 17/12/1991.

²⁹ Cfr. Roberto Bouzas, Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, texto publicado en esta compilación

³⁰ Hacia fines de 1994 se firmó en Bruselas un Memorandum de Intenciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que establecía distintas pautas generales para la negociación de un Acuerdo Marco en las áreas de cooperación económica y comercial. Por entonces se estimaba que para fines de 1995 podría formalizarse el acuerdo birregional

³¹ La iniciativa surgió de las Confederaciones empresariales de la Industria de los países del MERCOSUR.

comunes; se crearon las Reuniones Especializadas con el mismo objetivo, incluso se buscó concretar facilidades y prerrogativas para los “ciudadanos” del MERCOSUR³².

En 1992 se aprobó un Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR (con programas para la formación de una “conciencia ciudadana” a favor de la integración, para la capacitación de recursos humanos en la misma dirección y para la compatibilización y armonización de los sistemas educativos)³³. Siguieron constituyéndose Reuniones Especializadas por tema al tiempo que, para calificar la acción del GMC, se formó un Comité de Cooperación Técnica (CCT/GMC)³⁴. Asimismo, los Presidentes del MERCOSUR acordaron con el canciller chileno la Declaración de Canela (para la armonización de las posiciones de los países del Cono Sur en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo), mientras que por la llamada Declaración de Las Leñas de la Cumbre del 26 y 27 de junio de ese año, los Estados Partes aprobaron un cronograma de medidas con plazos concretos a los efectos de acelerar el proceso de integración.³⁵

En 1993, por su parte, entró en vigor el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias; se concluyeron acuerdos en áreas importantes como las del Arancel Externo Común, prácticas desleales de comercio y reducción del desfasaje cambiario entre los mercados integrados; se adoptaron sendos acuerdos para la aplicación de controles integrados de frontera y para la convergencia regional en medidas sanitarias y fitosanitarias³⁶; se suscribió el “Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean objeto de Dumping o de subsidios provenientes de países no Miembros del Mercado Común del Sur”³⁷.

Finalmente, en 1994 se aprobó el llamado Protocolo de Colonia para la promoción y protección recíproca de inversiones dentro del MERCOSUR³⁸; se profundizaron las negociaciones para la implantación definitiva de la Unión Aduanera (con inclusiones de productos a partir de 1º de enero de 1995 y una lista de excepciones que incorporaba preferentemente bienes de capital, con una vigencia aplazada hasta el 2006)³⁹; se aprobó un Protocolo sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual⁴⁰; se dispuso la llamada Norma Vitivinícola del MERCOSUR; se adoptaron directrices básicas en materia de política ambiental; se avanzó en lo vinculado con protocolos y acuerdos de integración educativa; se creó la Comisión de Comercio del MERCOSUR⁴¹, entre otras iniciativas.

Como se observa, las carencias del formato intergubernamental extremo, aun dentro de un modelo focalizado en objetivos prioritariamente comerciales, 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 de Trabajo, Reuniones Interministeriales y Reuniones Especializadas. La propia dinámica del proceso en su etapa fundacional requería la conformación aluvional de una institucionalidad paralela y de compleja formalidad, a los efectos de responder a las demandas supervinientes de temas y asuntos que desbordaban naturalmente las restricciones del foco comercialista. Por su parte, en lo que se convertiría en una pauta frecuente en el funcionamiento del bloque, muchos de los Protocolos y disposiciones

³² En este último sentido podría tomarse como ejemplo la disposición concretada por el CMC para que en puertos y aeropuertos que lo requirieran fueran habilitados canales diferenciados para la atención exclusiva de pasajeros oriundos de los países socios del MERCOSUR. Decisión CMC N°. 12/91, Brasilia 17/12/1991. Cabe acotar que el cumplimiento de esta medida hasta el día de hoy, dos décadas después, continúa siendo parcial e insuficiente

³³ Decisión CMC N°. 7/92. Valle de las Leñas, 27 de junio de 1992. Esta propuesta se había originado en la flamante Reunión de Ministros de Educación.

³⁴ Resolución GMC N°. 26/92.

³⁵ Entre otras decisiones, se aprobó un Cronograma de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción, Decisión CMC N°. 1 y 2/92.

³⁶ Decisión CMC N° 5/93, Asunción, 1/3/93, y Decisión CMC N°. 6/93, respectivamente

³⁷ Decisión GMC N°. 7/93, Asunción, 1/7/93.

³⁸ Decisión GMC N°. 11/93, Colonia, 17/1/94.

³⁹ Como el Reglamento correspondiente al Régimen de Origen del MERCOSUR Decisión CMC N°. 6/94, Buenos Aires, 5/8/1994) o la aprobación específica del AEC estructurado em base a la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías (Decisión CMC N°. 22/94, Ouro Preto, 17/7/1994).

⁴⁰ Decisión CMC N°. 1/94 Buenos Aires, 5/8/1994.

⁴¹ Decisión CMC N°. 9/94. Este nuevo organismo se constituía como órgano decisorio de carácter intergubernamental, encargado de asistir a los órganos ejecutivos ya existentes del MERCOSUR, de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera, y de efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio intra MERCOSUR y con terceros países.

aprobadas por los organismos decisorios del MERCOSUR no alcanzaron luego a confirmar su vigencia efectiva, al no ser aprobados por los Parlamentos nacionales⁴².

Consolidación institucional y anticipos de la crisis (1994-1999)

Más allá de ciertos altibajos y del mantenimiento del predominio de una fuerte dinámica bilateral argentino-brasileña, en diciembre de 1994 se firmó finalmente el Protocolo de Ouro Preto, que estableció –por lo menos en las palabras del texto acordado– “un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común”. Con sus 53 artículos y su anexo, este Protocolo implicó avances institucionales de relevancia innegable, pero no varió en lo sustantivo la orientación intergubernamentalista originaria, común al funcionamiento general del bloque. De todos modos, como lo indica en forma sumaria el cuadro 2, en este Protocolo se incorporaron algunas innovaciones institucionales de importancia señalada: se terminó de consolidar la creación de un nuevo órgano decisorio como la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), igualmente dependiente de los Poderes Ejecutivos; se efectivizó la creación formal de órganos consultivos con atribuciones menudas como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES); se profundizó en torno a la personalidad jurídica internacional del bloque; se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR; se consolidó y reglamentó el funcionamiento de instancias auxiliares dependientes del CMC como los nuevos Subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos, las Reuniones Especializadas y las Reuniones de Ministros; se mejoraron los mecanismos de solución de controversias; entre otras innovaciones menores⁴³.

Por muchos motivos, con la firma del Protocolo de Ouro Preto podía darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Para muchos, el balance resultaba por demás positivo. Cerca del 85% de los aproximadamente 9.000 ítems constantes de la Nomenclatura del Sistema Armonizado tenían un arancel externo común aprobado, con variaciones de entre 0 y 20% y con vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Los productos que quedaban en las listas de excepción extenderían su situación hasta el 2001 en algunos casos y hasta el 2006 en otros. Se había cumplido además en forma íntegra con el cronograma de desgravación arancelaria previsto en el programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción. Como parte de ello, se eliminaba la alícuota del impuesto a la importación de productos intercambiados entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Sin embargo, la culminación de esta etapa, con sus logros y evoluciones positivas, no podía ocultar la fuerte dependencia del bloque en relación a los flujos comerciales y financieros internacionales y su incapacidad y debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflicto. La apuesta aperturista y comercial, pese a sus primeros frutos positivos, no pudo evitar las fricciones y conflictos provocados por las gravosas adaptaciones de algunos sectores ante las nuevas reglas comunes que se adoptaron. El enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía ámbitos consistentes ni a veces posibilidades de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados.

Ya a partir de 1995 pudo confirmarse que las definiciones en cuanto a las reglas estructurales de comercio aplicables dentro del bloque se habían forzado en exceso y que el contexto general de liberalización de las economías no brindaba protección suficiente a los sectores afectados y/o perdedores, en especial ante contextos que comenzaban a evidenciar vulnerabilidades importantes en las economías de la región. Un mercado ampliado a ritmos acelerados, sin instituciones ni política efectiva para la integración, no podía sino desembocar en una creciente conflictividad y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados.

⁴² 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 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.º. 25/94) pero luego sólo aprobado por el Parlamento paraguayo.

⁴³ Cfr. Didier Operti et alii, *El MERCOSUR después de Ouro Preto*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1996, Serie Congresos y Conferencias N.º 11.

Cuadro 2. Evolución de la Estructura Institucional (Protocolo de Ouro Preto 1994)

Evolución de la Estructura Institucional
<p>Agrega a los dos órganos ya existentes, el CMC y el GMC, una Comisión de Comercio del MERCOSUR. Estos tres son los únicos órganos decisores del MERCOSUR.</p>
<p>Luego como órganos consultivos, recupera y desarrolla el rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta y crea el Foro Consultivo Económico-Social.</p>
<p>Como órgano administrativo mantiene a la Secretaría del MERCOSUR.</p>
<p>El POP otorga personalidad internacional al MERCOSUR (art. 34) y reglamenta el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR. Como auxiliares de los órganos decisorios el MERCOSUR cuenta también con instancias auxiliares no decisorias como los Subgrupos de Trabajo (SGT) dependientes del GMC, los Comités Técnicos (CT) dependientes del CMC, las reuniones de ministros, etc.</p>

Fuente: Silvia Lospennato, "Parlamento del MERCOSUR. La profundización de la integración en el MERCOSUR"

En ese contexto y ya en 1995, Brasil no aceptó la sugerencia argentina en el sentido de elevar el AEC del MERCOSUR, ante lo que Argentina respondió con medidas defensivas. El GMC se vio entonces obligado a aprobar la revisión de la lista básica de excepciones, habilitando su flexibilización en hasta 100 ítems. A partir de estas primeras revisiones más o menos acordadas, las alternativas cada vez más azarosas de las economías nacionales del bloque comenzaron a forzar flexibilizaciones y revisiones cada vez más frecuentes y en ocasiones unilaterales. La Unión Aduanera comenzó así a perder credibilidad ante la sucesión de perforaciones, al tiempo que también en forma progresiva comenzaron a producirse inconvenientes en la accesibilidad comercial al interior de la zona de libre comercio del bloque.

Esta situación de rispidez detonó especialmente en 1997, ante el decreto dispuesto el 25 de marzo por el gobierno de Brasil para la aplicación de la Medida Provisoria 1569, consistente en la aplicación de restricciones para el financiamiento de las importaciones, con el objetivo manifiesto de reequilibrar la balanza comercial. De inmediato la iniciativa brasileña fue objeto de severos cuestionamientos por parte de los países socios del bloque, que se veían afectados en sus vínculos comerciales. A pesar de que Brasil flexibilizó poco después la medida a través de negociaciones informales y por medio de concesiones recíprocas, en particular con Argentina⁴⁴, se tardó en recuperar cierta calma y la credibilidad del bloque quedó maltrecha, con contenciosos y controversias frecuentes que comenzaron a proliferar. En ese contexto fue que renació cierto nivel de disputa por el liderazgo regional entre Argentina y Brasil, por ejemplo en su lucha por ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU. A esto siguieron nuevas fricciones por medidas proteccionistas recíprocas entre los dos grandes del bloque, en áreas sensibles como el azúcar brasileño o el trigo argentino.

⁴⁴ Hubo modificaciones posteriores a esta iniciativa con fechas noviembre y diciembre de 1997. Luego de negociaciones con el resto de los socios del MERCOSUR, Brasil flexibilizó la medida permitiendo que las compras pudieran ser financiadas en un plazo no mayor a los 89 días para los Estados Partes del bloque. La excepción a la medida rigió por un plazo de 120 días, durante el cual los socios debían evaluar las posibles distorsiones al comercio que se estuvieren generando a causa de este decreto. La posición argentina respecto a la medida demandaba que Brasil estuviese obligado a consultar con los demás gobiernos de los países socios antes de tomar este tipo de decisiones y que, en caso de tomarlas, estuvieran exceptuados de cumplirla los socios del bloque. A partir del diferendo se decidió crear un Consejo Consultivo de políticas macroeconómicas

Las dificultades de las economías nacionales dieron lugar a planes extraordinarios de proyección nacional, con el ejemplo paradigmático del Plan de Convertibilidad, implementado en Argentina a partir de 1991, y del llamado Plan Real, aplicado en Brasil, en distintas etapas, también durante la década de los 90⁴⁵. Más allá de las declaraciones presidenciales de apoyo y comprensión dentro del MERCOSUR, las fricciones comerciales aumentaron y los choques entre sectores enfrentados por el cumplimiento o por la perforación de las reglas del bloque se acrecentaron muy claramente en este período.

Estas disputas no tardaron en romper la cohesión de la actuación conjunta en el plano externo, la que de todos modos se mantuvo formalmente hasta mediados de 1998 en negociaciones de particular relevancia, como las mantenidas por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o ante Canadá. Sin embargo, los problemas cambiarios en Brasil provocaron la reacción de Argentina, que en 1998 firmó de manera unilateral la renovación de su Acuerdo de Complementación Económica con México, lo que se apartaba claramente de la orientación política fijada de común acuerdo por el MERCOSUR en procura de la negociación colectiva de los acuerdos bilaterales con terceros países una vez que estos se vencieran. Las crecientes disputas comerciales entre Brasil y Argentina se traducían en perforaciones unilaterales de los acuerdos previamente establecidos, lo que hacía perder credibilidad en la consistencia y en la vigencia posterior de los acuerdos firmados. Desde sus asimetrías, los pequeños del bloque también sufrían perjuicios cada vez más severos, exigidos por la necesidad de una ampliación de sus mercados que advertían bloqueada y por una accesibilidad plena al mercado ampliado del MERCOSUR. La emergencia de problemas domésticos en las economías nacionales de los Estados Parte, en particular de los más grandes, venía también a poner de manifiesto la debilidad institucional del bloque, así como su incapacidad de autonomía, de administración de conflictos y de negociación intrazona ante los avatares de los flujos comerciales internacionales.

Ni la firma del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile en la 14^a Reunión del CMC del 24 de julio de 1998⁴⁶, que le otorgó fuerza de ley a la cláusula democrática aplicable a los países miembros (con la consiguiente separación automática del país signatario en el que se violentara la continuidad constitucional), ni la aprobación de la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR⁴⁷, que ratificaba (en términos declarativos) el compromiso de los Estados Parte en el cumplimiento de derechos básicos y universales en materia laboral, pudieron echar demasiada luz a un proceso integracionista que había entrado en una etapa signada por el empantanamiento general del proceso, así como por las rispideces acrecidas entre sus socios. En efecto, estos años no fueron pródigos en avances efectivos en las diversas materias involucradas al proceso de integración, y los acuerdos que pudieron aprobarse se vieron rápidamente mediatizados en su cumplimiento (cuando no bloqueados en su vigencia) por las controversias generalizadas que ganaron al bloque y a cada uno de sus Estados Partes. Sobre este último particular, entre 1995 y 1998 pueden identificarse algunas iniciativas que en otro contexto habrían tenido una proyección de relevancia, pero que en el clima de conflictividad cada vez mayor dentro del MERCOSUR quedaron bloqueadas en su implementación y su despliegue: protocolos de integración educativa⁴⁸; protocolos de acuerdo y

⁴⁵ En 1992, el entonces Presidente brasileño Itamar Franco, que había sustituido a Fernando Collor de Mello alejado del cargo por el juicio penal que el Congreso brasileño había iniciado en su contra, lanza un programa de estabilización económica conocido como Plan Real con el objetivo de controlar la hiperinflación que en 1992 alcanzó un 1.100% y en 1993 un 6.000%. Este primer Plan Real estuvo organizado en etapas y se puso en marcha entre junio de 1993 y julio de 1994, siendo comandado por el entonces Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, quien luego triunfaría en las elecciones nacionales de finales de 1994. En julio de 1994 se llevó a cabo la tercera etapa del Plan Real, que consistió en la sustitución de la moneda por el Real. A fines de 1998, luego de las nuevas elecciones nacionales en las que resultó reelecto, Fernando Henrique

⁴⁶ Cfr. Didier Operti et alii, *El MERCOSUR después de Ouro Preto*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1996, Serie Congresos y Conferencias N° 11. Cardoso anunció el Plan Real II, que incluyó las medidas definidas por el FMI para continuar con la negociación del apoyo financiero a Brasil

⁴⁷ Por respectivas Actas de Adhesión se sumaron a este Protocolo la República Bolivariana de Venezuela y la República del Perú el 20 de junio de 2005 en Asunción, y con posterioridad la República del Ecuador el 29 de junio de 2007, también en Asunción. En la actualidad, todos los países integrantes de la UNASUR comparten este compromiso de salvaguarda democrática, cláusula que ya ha tenido aplicaciones de gran relevancia como la ocurrida en ocasión de los episodios de octubre de 2010 en Ecuador

⁴⁸ La misma fue aprobada por los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR en Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998. Abarcó una muy extensa lista de asuntos como “no discriminación”, “promoción de la igualdad”, “trabajadores migrantes y fronterizos”, “eliminación del trabajo forzoso”, “trabajo infantil y de menores”, entre otras. Se ha cuestionado su aplicabilidad efectiva.

⁴⁸ Por ejemplo: el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico (Decisión CMC N°.7/95, Asunción, 5/8/95); o el Protocolo de Integración Educativo para

armonización sobre temas estratégicos y sensibles en la perspectiva de convergencia de desarrollo económico y comercial⁴⁹; programas de acción y de profundización de medidas integracionistas de diversa índole⁵⁰; creación de organismos auxiliares de las instancias formales del organigrama institucional consolidado en el Protocolo de Ouro Preto⁵¹; entre otros.

Crisis y conflictividad. Parálisis e intentos de “relanzamiento” (1999-2002)

No por esperada, la crisis que detonó en los primeros meses de 1999 dejó de impactar con mucha fuerza al MERCOSUR, sumiéndolo en una situación extremadamente difícil. En enero de ese año, el gobierno brasileño dispuso una severa devaluación del real como medida extrema para responder a la crisis financiera desatada, lo que afectó de inmediato todo el cuadro comercial de la región. La caída pronunciada de las exportaciones de los demás miembros del bloque provocó en verdad una situación crítica y alarmante en sus proyecciones previsibles. No faltaron entonces incidentes diplomáticos dentro del MERCOSUR, como el que generó la “sugerencia” del Presidente argentino Carlos Menem en relación a su propuesta de dolarización del conjunto de las economías MERCOSUREñas, como mecanismo casi inexorable para enfrentar la crisis internacional y los desequilibrios internos del bloque en materia cambiaria. En ese contexto, los gobiernos de los Estados Partes comenzaron en forma unilateral a diseñar y a implementar medidas en procura de diversificar el destino de sus exportaciones, de modo de escapar en lo posible a la dependencia respecto al mercado brasileño, que en aquel momento especial derivaba forzosamente en un cuadro muy deficitario. Mientras se intentaba con escaso éxito la negociación de medidas compensatorias para paliar las pérdidas comerciales, el gobierno argentino avanzaba decididamente –en conexión cercana con los EEUU– en la perspectiva de lo que luego sería su Plan de convertibilidad.

No faltaron intentos por concretar algunas medidas concertadas para enfrentar de manera más colectiva los retos de la crisis desatada. Los Presidentes de Argentina y Brasil anunciaron a través de la Declaración de San José de los Campos del 12 de Febrero de 1999, la creación de un grupo especial integrado por altos funcionarios de los dos gobiernos, con el fin de realizar un seguimiento de la evolución de los flujos comerciales y de evaluar la adopción conjunta de medidas compensatorias o adaptativas cuando las circunstancias lo ameritaran. Sin embargo, el avance de la crisis brasileña hizo que el país norteño privilegiara la atención de sus problemas domésticos sobre el cumplimiento de los acuerdos regionales. En esa perspectiva, Brasil adoptó en 1999 el formato de negociaciones bilaterales (en sus acuerdos comerciales con México o con los países de la CAN) en detrimento de las estrategias y tratativas regionales.

En ese contexto, mientras el comercio intrabloque caía en forma pronunciada, los gobiernos consolidaban un accionar cada vez más unilateral, con la emergencia de las fricciones y conflictos subsiguientes. Mientras Brasil firmaba con la CAN un Acuerdo de Preferencias tarifarias en sustitución de los acuerdos bilaterales anteriores, el Presidente argentino Carlos Menem enviaba una carta al Presidente norteamericano Bill Clinton solicitando el ingreso de Argentina en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), petición que por cierto no prosperó pero que generó la irritación de Brasil y reveló los alcances de la nueva política de neto acercamiento del gobierno menemista a la superpotencia del norte. El unilateralismo cada vez más dominante y las fricciones comerciales herían

Proseguimiento de Estudios de Post Grado en las Universidades de los Estados Partes del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 8/96, Fortaleza, 17/12/1996); entre otros.

⁴⁹ Por ejemplo: el Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen (Decisión CMC N°. 8/95, Asunción, 5/8/95, no entró en vigencia por la no aprobación parlamentaria en Argentina y Brasil); el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 13/97, Montevideo, 15/7/97, no fue aprobado por el Parlamento paraguayo); o el Protocolo de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales (Decisión CMC N°. 16/98, Rio de Janeiro, 10/12/98, no entró en vigencia al no ser aprobado por ninguno de los respectivos Parlamentos de los Estados partes); entre otros.

⁵⁰ Por ejemplo, el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000, en el que se destacan como objetivos estratégicos y centrales del bloque la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR; o el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR (Decisión CMC N°. 5/98, Buenos Aires, 23/7/98); entre otros.

⁵¹ Por ejemplo, el Foro de Consulta y Concertación Política, creado en diciembre de 1998 como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes del MERCOSUR, con el objetivo de ampliar y sistematizar el diálogo y la cooperación políticas entre los Estados Partes, inclusive en lo atinente a cuestiones internacionales de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Decisión CMC N°. 18/98, Rio de Janeiro, 10/12/98.

intereses bien concretos: ante el reclamo de empresarios locales, el gobierno argentino dispuso la aplicación de un régimen de salvaguardas para frenar el flujo de las importaciones textiles de Brasil, China y Pakistán. Ante esta medida, el gobierno brasileño decidió suspender todas las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR. También afectados en sus intereses pero sin demasiados instrumentos para hacer valer a los efectos de reequilibrar las relaciones dentro del bloque, Paraguay y Uruguay hacían sentir sus reclamos y protestas. Si bien la revocación, al menos parcial por parte de Argentina, de las barreras contra la entrada de productos importados procedentes de sus socios del MERCOSUR permitió reestablecer las negociaciones dentro del bloque, la afectación de la confianza y de la credibilidad de los acuerdos resultaba inocultable. El MERCOSUR comenzaba a transitar su peor momento y los gobiernos de los Estados Partes desplegaban estrategias unilaterales sin asumir los riesgos de buscar soluciones concertadas para enfrentar la crisis del bloque. Por su parte, las instituciones integracionistas tampoco habilitaban instrumentos eficaces para enfrentar ciclos adversos como el que entonces se vivía.

Los cambios políticos a nivel nacional, más allá de algunas alternativas dramáticas, no implicaron virajes ideológicos importantes. Tampoco promovieron modificaciones sustantivas en las políticas de los gobiernos de la región frente al MERCOSUR. Hacia fines de 1998 Fernando Henrique Cardoso era reelecto en Brasil lo que, si bien no significó cambio alguno en la política exterior brasileña (había continuismo pero, en particular, Itamaraty no lo ambientaba), sí permitió la aplicación del ajuste postergado durante la campaña, que finalmente se efectivizó con la devaluación de enero de 1999. En Paraguay, el efímero pasaje del ovidista Raúl Cubas Grau por la presidencia terminó con la sangrienta crisis política de marzo de 1999 en la que, tras el asesinato del Vicepresidente Luis Argaña y la renuncia de Cubas, accedió a la primera magistratura el entonces Presidente del Senado, el colorado Luis González Macchi. Lideraría un gobierno de extrema debilidad, en el marco de una muy frágil democracia, apuntalada de todos modos por el MERCOSUR y su "cláusula democrática". Por su parte, al frente de una Alianza política pluripartidaria, en Argentina Fernando de la Rúa sucedía a Carlos Menem tras una década de dominio del gobierno. Lo hacía con un discurso de fuerte entonación integracionista pero con debilidades de origen que muy pronto estallarían de manera torrencial. Por último, Jorge Batlle asumía en marzo de 2000 la presidencia de Uruguay, tras haber vencido en el balotaje de noviembre de 1999 al candidato de la izquierda uruguaya, Tabaré Vázquez. Batlle nunca había ocultado su cercanía militante con los EEUU y con el proyecto ALCA, tampoco su profundo recelo y escepticismo en relación al MERCOSUR.

Como puede advertirse, la clave de las políticas nacionales no hacía más que estimular y consolidar el cuadro de parálisis que aquejaba por entonces al proceso de integración. Por entonces, los gobiernos del MERCOSUR no tenían margen ni tampoco demasiada voluntad política para siquiera intentar un golpe de timón en procura de reencaminar el proceso de integración. Ya por entonces comenzó a hablarse (en un progresivo desgaste del término) de relanzamiento del MERCOSUR. Pero lo cierto era que las urgencias incrementales de la crisis volcaban decididamente a los gobiernos a sus cada vez más críticas agendas domésticas, quedando las negociaciones regionales en estado de auténtica estagnación.

Tampoco en este tramo especialmente crítico faltaron intentos e iniciativas concertacionistas dentro del MERCOSUR. Al recuperar parte de su estabilidad y reequilibrar parcialmente su situación comercial y financiera, Brasil amagó con retomar cierta condición de liderazgo en un momento particularmente grave. En esa dirección puede ser leída la decisión del presidente Fernando Henrique Cardoso de designar en ese momento, en el cargo de Embajador Extraordinario para asuntos ligados al MERCOSUR, a una prestigiosa figura del ámbito diplomático brasileño como José Botafogo Gonçalves. Sin embargo, más allá de la firma de acuerdos importantes en el estratégico sector automotriz, Argentina y Brasil por aquellos años continuaron lidiando entre sí, enfrascados en recursos interpuestos ante los tribunales arbitrales del MERCOSUR o ante los grupos de monitoreo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en procura de resolver favorablemente para sus respectivos intereses sus enfrentamientos cada vez más graves en el terreno comercial. La expansión incontrolable de la crisis económica y financiera en Argentina profundizó la crisis del bloque y de sus Estados Partes a niveles inimaginables años antes. En ese contexto tan pleno de restricciones y controversias dentro del bloque, durante la Presidencia Pro Tempore argentina de la primera mitad de 2000 se lanzó la iniciativa conocida como el programa de Relanzamiento del MERCOSUR, que fue apoyada por todos los Estados socios y que como resultado de arduas negociaciones se tradujo en una serie de Decisiones de amplio espectro y de proyección ambiciosa, que fueron formalizadas en ocasión de la XVIII Reunión del CMC del 29 de junio de ese mismo año. Este amplio programa de relanzamiento del bloque apuntaba una vez más al fortalecimiento de la Unión Aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las

exportaciones intrazona⁵². En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza en aquellas condiciones resultaba totalmente utópico y voluntarista. De todos modos, pese a que persistía y hasta se profundizaba en aquel contexto de crisis el enfoque comercialista, nuevamente se perfilaban los requerimientos de ajustes y consolidación en el plano institucional, en una señal indirecta de que lo que comenzaba a ponerse en discusión bajo el contexto de la crisis emergente era el modelo integracionista y sus principales contornos.

El año 2001, en el que precisamente el MERCOSUR cumplió diez años de su Tratado fundacional, resultó pródigo en acontecimientos por demás ilustrativos de la crítica situación en la que se encontraba por entonces el proceso integracionista. La estrategia de restringir prioritariamente la agenda del bloque a la culminación de las negociaciones en curso y a establecer mecanismos efectivos para garantizar el acceso al mercado ampliado rápidamente fue desbordada por la realidad. La asunción de Domingo Cavallo nuevamente como Ministro de Economía de Argentina, pero ahora con poderes ampliados, se asoció con todo un plan de emergencia denominado Ley de competitividad, que entre otras medidas incluía la revisión del AEC. Esta medida, que en los hechos implicaba –entre otras cosas– la decisión unilateral de reducir los aranceles de importación para los bienes de capital, no podía sino generar un fuerte impacto en el MERCOSUR, con énfasis en los intereses de empresarios de los otros países socios, en especial de Brasil.

Mientras tanto, como resultaba esperable, las posturas ante los desafíos de la agenda externa del bloque también evidenciaban un fuerte distanciamiento, con el presidente uruguayo Jorge Batlle bregando militantemente a favor del ALCA y el gobierno brasileño reafirmando la necesidad de no acelerar los cronogramas acordados para la conclusión de las negociaciones, postura que finalmente prevaleció como decisión común del bloque⁵³. A todo esto, se multiplicaban las escaramuzas comerciales entre Argentina y Brasil, mientras que Paraguay y Uruguay reclamaban cada vez con mayor vigor medidas compensatorias para minimizar los fuertes impactos en sus economías de la devaluación brasileña de 1999 y de la crisis financiera argentina en pleno desarrollo en el 2001. El escenario regional quedaba así dominado por la suspensión de negociaciones, las medidas unilaterales, las declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos ad hoc como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías. El tenor del clima por entonces reinante lo dio la Unión Industrial Argentina, la que pidió por entonces la “suspensión temporaria del MERCOSUR” como forma de asegurar el futuro de las empresas y de las economías nacionales de los Estados Partes, aquejadas por una crisis que parecía incontenible⁵⁴.

Aquel por tantos motivos crítico año 2001 no pudo terminar de manera más dramática para el MERCOSUR: la XXI Cumbre del MERCOSUR a realizarse en Montevideo en diciembre, debió suspenderse debido a la ausencia de los representantes argentinos por la escalada de la crisis en aquel país. En medio de disposiciones de “corralito bancario”, incidentes violentos, saqueos y de una repulsa generalizada hacia su gobierno, el Presidente argentino De la Rúa se vio forzado a renunciar a su cargo. Por apenas una semana asumió la presidencia en forma provisional el entonces Gobernador de la

⁵² Este programa de Relanzamiento del MERCOSUR tuvo en efecto una muy amplia proyección, abarcativa de todos los núcleos más controvertidos dentro del proceso de integración: “acceso a mercados”; “incorporación de la normativa MERCOSUR”; fortalecimiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia; evaluación y ajuste de la “estructura de órganos dependientes del GMC y la CCM” (Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comités Técnicos, etc.); Arancel Externo Común; Defensa Comercial y de la Competencia; Coordinación Macroeconómica; Incentivo a las inversiones, a la producción y a la exportación y Relacionamento Externo. Cfr. Decisión CMC N° 22 a 32/00

⁵³ La postura del Presidente uruguayo, que mereció el beneplácito específico del Presidente norteamericano George W. Bush, fue rechazada de inmediato y en forma enfática por el resto de los Estados parte del MERCOSUR; postura que también fue acompañada por el resto de los países latinoamericanos. A través de la Declaración Ministerial de Buenos Aires, los 34 Ministros de Comercio (o equivalentes) de las Américas ratificaron el cronograma inicial que disponía el inicio de la implementación (previo acuerdo) del proyecto ALCA para enero del 2006. La III Cumbre de las Américas, celebrada muy poco después en la ciudad de Québec entre el 20 y el 22 de abril de 2001, ratificaría a nivel de los Presidentes la posición de la reunión ministerial de Buenos Aires.

⁵⁴ Pese a la profundidad de la crisis y a la creciente falta de brújula de algunos de los gobiernos, los órganos MERCOSURianos produjeron sin embargo en aquel fatídico 2001 algunas decisiones relevantes: la creación por parte del GMC de la Reunión Especializada de Cooperativas Resolución GMC N° 35/01); la aprobación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR Decisión CMC N° 02/01 Asunción, 22/06/01); la aprobación de Listas de Compromisos Específicos de los Estados partes del MERCOSUR como fruto de la conclusión de la Tercera Ronda de Negociación de Compromisos Específicos en materia de Servicios Decisión CMC N° 10/01, Montevideo, 20/12/01). Sin embargo, ya no existía prácticamente espacio de credibilidad para los acuerdos y decisiones. La gran mayoría de ellos no alcanzó siquiera a estar vigente, quedando como una simple expresión de deseos en medio de la tormenta.

provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, quien en su discurso de asunción ante el Congreso anunció –en medio de una cerrada ovación de la enorme mayoría de los legisladores y del público presente– la suspensión de pagos de la deuda externa.

De la crisis del “MERCOSUR fenicio” a los programas augurales de otro modelo de integración (2002-2003)

Por varios motivos, el año 2002 puede ser considerado como el momento inicial de una etapa de inflexión en el curso histórico del proceso integracionista. El año se inició con un nuevo cambio en la jefatura del gobierno argentino, asumiendo la presidencia Eduardo Duhalde. De inmediato se anunció un nuevo plan económico con base en el abandono del régimen de convertibilidad peso-dólar (vigente desde 1991) y de una apuesta visible a retomar desde allí la vía de un bilateralismo privilegiado con Brasil, con el objetivo manifiesto de revitalizar el comercio entre ambos países. Fue en ese contexto de nuevo acercamiento entre los dos grandes del MERCOSUR, que Argentina y Brasil retomaron las negociaciones sobre el vital y debatido acuerdo automotriz. Todos los socios del MERCOSUR expusieron públicamente su apoyo a Argentina y a sus demandas de consideración especial por parte de los organismos internacionales, pero al mismo tiempo, todos los gobiernos hicieron jugar entonces sus propias estrategias ante la evidencia de una situación de inestabilidad manifiesta que estaba lejos de resolverse. El Presidente uruguayo, Jorge Batlle, llegó a viajar a los EEUU en procura de negociar un Tratado de Libre Comercio con ese país, que finalmente no prosperó.

De todos modos, aunque los recelos y las desconfianzas seguían dominantes, bajo el impulso predominante de Argentina y Brasil los organismos del bloque recobraron dinamismo y pudieron adoptarse decisiones importantes en varios campos. En tal sentido merecen destacarse: la adopción en el ámbito del MERCOSUR del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) de OMC, dirigido a la aplicación de medidas antidumping en el comercio intrazona⁵⁵; se suscribió en conjunto un Acuerdo de Complementación Económica entre los Estados Partes del MERCOSUR y México⁵⁶ y otro similar con la CAN⁵⁷; se aprobó el Reglamento del Anexo al Protocolo de Ouro Preto sobre Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a los efectos de garantizar una aplicación uniforme del procedimiento de Reclamaciones previsto en dicho Protocolo⁵⁸; se perfeccionó el sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes⁵⁹; se creó el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR⁶⁰; entre otras medidas similares. El enorme impacto de la crisis, que en ese 2002 golpearía particularmente a Uruguay, más allá de que no dejaba condiciones para una rápida reformulación positiva del funcionamiento del bloque, venía a poner de manifiesto sin embargo la muy fuerte interdependencia de los socios del bloque, así como la necesidad de habilitar ámbitos e instrumentos efectivos para una mayor coordinación y concertación de las políticas gubernamentales de los Estados socios del MERCOSUR.

En esa misma dirección, no fue casual que también a partir de 2002, cuando la crisis económica del bloque parecía configurar el gran factor exigente de una nueva ingeniería institucional que diera instrumentos para viabilizar otro tipo de iniciativas, comenzaran a procesarse distintas innovaciones en este campo. Parecía perfilarse entonces, con una aquiescencia explícita de todos los gobiernos socios, la necesidad de una reforma institucional del bloque provista de una orientación general de perfil más integral y conjunto, menos ejecutivista, con mayor apertura a enfoques auténticamente regionalistas. En el cuadro 3 se indican en forma cronológica esas innovaciones institucionales que se fueron dando en forma un tanto aluvional, cada una de ellas con su correspondiente decisión. Se trata sin duda de un cúmulo relevante de innovaciones institucionales graduales y dispersas, que refieren un problema persistente y la voluntad de atenderlo, pero que no terminan de consolidar –a nuestro juicio– una reforma integral de la institucionalidad MERCOSUR en su conjunto⁶¹60.

⁵⁵ Decisión CMC N°. 13/02, Buenos Aires, 5/7/02.

⁵⁶ Decisión CMC N°. 15/02, Buenos Aires, 5/7/02.

⁵⁷ Decisión CMC N°. 31/02, Brasilia, 06/12/02.

⁵⁸ Decisión CMC N°. 18/02

⁵⁹ Decisión CMC N°. 20/02, Brasilia, 06/12/02.

⁶⁰ Decisión CMC N°. 23/02, Brasilia, 06/12/02.

⁶¹ Cfr. G. Caetano, Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR. Montevideo, FESUR, 2004. Allí sostuvimos, en acuerdo con otros expertos que compartían la misma idea, que el proceso de reforma institucional del MERCOSUR debía (y

Sin “inflación institucional”, la presencia de déficits diversos en el funcionamiento del MERCOSUR parece requerir hasta el día de hoy una iniciativa reformista de veras integral en este campo⁶². Buena parte de las innovaciones en este campo no casualmente encontraron su principal base de apoyo y promoción en una auténtica voluntad “institucionalista” por parte del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y, de manera especial, de algunos de sus integrantes, como la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR. Entre otras muchas comunicaciones de similar tenor que podrían citarse, en la XII Reunión Plenaria del FCES, celebrada el 7 de octubre de 1999 en Montevideo, este organismo convocaba a “fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR ya que la presente crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los actuales instrumentos del proceso de integración”⁶³.

En ese marco, los integrantes del FCES no sólo reclamaban una mayor participación de los actores de la sociedad civil sino que con la misma firmeza enfatizaban acerca de la necesidad de consolidar el rol de los Parlamentos como ámbitos centrales del proceso de integración. La prédica de las organizaciones que representaban más directamente al llamado “MERCOSUR social” ya reconocían notorios antecedentes de pronunciamientos en esa dirección. A este respecto, por ejemplo, había señalado la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), en una declaración fechada en Asunción el 9 de octubre de 1994, en las vísperas de la aprobación del “Protocolo de Ouro Preto”: “Las centrales sindicales de la región también tienen preocupación por el contenido democrático del proceso. Debe existir una mayor y mejor participación de las representaciones sociales y de los Parlamentos. Este último aspecto es muy claro si partimos de la base que las decisiones del MERCOSUR, para que tengan vigencia en cada Estado, necesitan, frecuentemente, ratificación parlamentaria”⁶⁴.

Por múltiples razones, luego del colapso político y financiero de la Argentina durante los años 2001 y 2002, con su fortísimo impacto en toda la región, esta voluntad política e institucionalista no sólo se consolidó sino que comenzó a producir impactos y resultados importantes a nivel de los gobiernos. El 18 de febrero del 2002, reunidos en la Quinta Presidencial de Olivos y teniendo como anfitrión al entonces novel Presidente argentino, Eduardo Duhalde, los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países del MERCOSUR firmaban el largamente esperado Protocolo para la Solución de Controversias en el MERCOSUR⁶⁵. Este paso fundamental en la consolidación institucional del bloque, demanda largamente postergada en particular por los recelos y vetos del Brasil en la materia, implicaba sin duda un avance sustantivo y revelaba que la situación de críticas dificultades económicas y sociales por las que atravesaba la región podía configurar un escenario propicio para darle mayor peso y agilidad al proceso integracionista.

debe) tener una vocación de integralidad que sólo puede resolverse en forma coherente con un nuevo Protocolo, con una envergadura similar al de 1994.

⁶² Para un desarrollo más amplio de esta convicción del suscrito, cfr. Gerardo Caetano (coordinador), La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas. ... etc. ob. cit.

⁶³ Cfr. Recomendación FCES N°. 3/99.

⁶⁴ Cfr. Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del MERCOSUR, Asunción, 9 de octubre de 1994

⁶⁵ Cfr. Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, Olivos, Provincia de Buenos Aires, 18 de febrero de 2002. El mismo constaba de 56 artículos, insertos en 14 capítulos, en los cuales se definía con precisión las pautas, ámbitos y procedimientos del sistema de solución de controversias, acordándose aspectos como las negociaciones directas entre las partes, la posibilidad de intervención del Grupo Mercado Común, el procedimientos arbitral ad hoc, los procedimientos de revisión, los alcances de los laudos arbitrales, etc. De hecho, este Protocolo ya estaba acordado y pronto para firmarse en diciembre de 2001, pero la caída del entonces Presidente argentino Fernando De la Rúa, coincidente con la Cumbre de Montevideo, obligó a su postergación.

**Cuadro 3. Evolución de la Estructura Institucional
(Nueva Institucionalidad del MERCOSUR)**

Evolución de la Estructura Institucional del MERCOSUR
Transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica (Dec. CMC N° 30/02) y la correspondiente conformación en su seno del Sector de Asesoría Técnica del MERCOSUR
Creación del Tribunal Permanente de Revisión como consecuencia de la evolución del sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia (1991) al Protocolo de Olivos (2002)
Creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (Dec. CMC N°. 11/03)
Creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Decisión CMC N°. 22/04
Creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (Decisión CMC N°. 24/04)
Creación del Parlamento del MERCOSUR (Dec. CMC N° 49/04 y N°. 23/05)
Creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 05/05)
Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Decisión CMC N°. 45/04
Se crea el Instituto Social del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 03/07)
Creación del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF). Decisión CMC N°. 04/07
Creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM). Decisión CMC N°. 39/08
Creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH). Decisión CMC N°. 14/09
Creación del cargo de Alto Representante del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 63/10)
Aprobación de un Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 64/10)
Aprobación de un Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 64/10)
Creación de una Unidad de Participación Social (Decisión CMC N°. 65/10)

Fuente: Elaboración Propia sumada a datos obtenidos de Silvia Lospennato, "Parlamento del MERCOSUR. La profundización de la integración en el MERCOSUR"

A partir de julio de 2002 se iniciaba la Presidencia Pro Tempore de Brasil, última que encabezaría como Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Itamaraty ya había dado señales fuertes de un giro estratégico hacia la región en general y hacia el MERCOSUR en especial, opción de política exterior que debía volverse visible en este segundo semestre por varios motivos: en octubre habría elecciones nacionales y el tema del proceso integracionista era uno de los que por entonces marcaba diferencias

entre los candidatos con más chance de ganar (el líder petista Luiz Inácio Lula Da Silva o el tucano José Serra); desde noviembre Brasil ocuparía junto a EEUU la Presidencia Pro Tempore del ALCA, precisamente en el remate mismo de la negociación prevista con anterioridad. Dentro del cuadro, por cierto inestable, de las negociaciones y alineamientos en el plano internacional en general e interamericano en particular, dada además la debilidad de los otros gobiernos de los países socios, la asunción de un liderazgo MERCOSUREño efectivo parecía un horizonte atractivo y necesario para el país norteamericano. El entonces Presidente Cardoso (con el respaldo decisivo de su canciller de entonces, Celso Lafer) se preocupó especialmente en ofrecer esas señales durante el último semestre de sus ocho años de ejercicio de la Presidencia de Brasil. Sus pronunciamientos durante sus viajes a los países de la región en esos meses⁶⁶, así como el hecho inédito que por primera vez se creara un cuerpo de asesores para la Presidencia Pro Tempore integrado por técnicos y representantes calificados de los cuatro países, resultaron señales significativas en esa dirección.

Esa tónica general de un Brasil más pro MERCOSUR que en años anteriores, pareció consolidarse y profundizarse durante la campaña electoral del 2002, de la que surgió electo como Presidente el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Este se distinguió claramente respecto de sus adversarios, entre otras cosas, por un discurso MERCOSUREño e integracionista mucho más decidido y consistente, eje programático que en particular confrontó en el balotaje con el candidato “oficialista” José Serra, mucho más escéptico que su mentor, el entonces Presidente Cardoso, respecto a la promoción del MERCOSUR como núcleo de una nueva propuesta de desarrollo y de política exterior para el Brasil. Tanto antes como después de ser electo, Lula insistió en el imperativo de consolidar al MERCOSUR como un “proyecto político”, en tanto instrumento insustituible no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de una verdadera identidad internacional, a los efectos de comparecer y negociar con más fuerza en el conflictivo escenario mundial.

En ese marco, durante los últimos meses del 2002 volvieron a darse avances significativos en la perspectiva de consolidar y profundizar la institucionalidad del MERCOSUR. Algunos de ellos exhibieron hasta un cierto tono voluntarista, como el acuerdo migratorio suscrito el 8 de noviembre en la ciudad de Salvador de Bahía por los Ministros de Justicia de los países del bloque más Bolivia y Chile, por el que se establecía en adelante el permiso a los ciudadanos de esas seis naciones para radicarse y trabajar libremente en cualquiera de los países tras cumplir determinados requisitos de documentación que se establecían en el convenio⁶⁷. Este acuerdo, que podría considerarse fundacional de una eventual y futura ciudadanía MERCOSUREña, fue refrendado en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR en Brasilia, en diciembre de 2002, pero no alcanzó a estar vigente pues no recibió aprobación por parte del Parlamento argentino⁶⁸. En esta reunión, la agenda de una institucionalización más profunda del MERCOSUR prosiguió en el centro del debate, renovándose en forma particular los tópicos de la promoción de una más ágil y sólida internalización de la normativa emergente de los acuerdos regionales y el del fortalecimiento consiguiente de la dimensión parlamentaria del proceso⁶⁹. En una dirección similar, aunque incorporando en forma decidida nuevas temáticas vinculadas con un reperfilamiento del proyecto integracionista, en la misma Cumbre de Brasilia se creó el Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR⁷⁰.

Con la emergencia progresiva de nuevas agendas y de una perspectiva más política para visualizar el proceso integracionista en su conjunto, el tenor de los debates y decisiones dentro del bloque comenzó lenta pero firmemente a cambiar. No sólo fueron los organismos oficiales del MERCOSUR quienes se hicieron eco de estas nuevas demandas sino que también volvieron a explicitar sus definiciones y visiones al respecto aquellos actores sociales de proyección regional que en los tiempos de vigencia casi excluyente de la integración puramente comercialista habían advertido sobre la necesidad de ampliar las miras políticas del bloque. “Sabemos –señaló en un documento oficial la Coordinadora de Centrales

⁶⁶ Muy notoriamente, por ejemplo, en ocasión del viaje que hiciera al Uruguay el 20 y 21 de agosto de 2002.

⁶⁷ El convenio, que venía a confirmar como nunca antes la tantas veces anunciada política de libre circulación de personas en los países del bloque y asociados, tenía una verdadera significación histórica, más allá de las dificultades inocultables para su implementación en el corto plazo, con sociedades tan castigadas por el desempleo y la pauperización. Al no existir Ministerio de Justicia en su formato institucional de gobierno, por Uruguay firmó este convenio el Ministerio del Interior. Cfr.. Libertad de residencia y trabajo en el MERCOSUR, en El Observador, Montevideo, 9 de noviembre de 2002, pp. 1 y 14; Acuerdo histórico en Brasil. Ventajas para los inmigrantes entre los países del MERCOSUR, en Clarín, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2002. (Por Eleonora Gosman, corresponsal en San Pablo).

⁶⁸ Decisión CMC N°. 28/02, Brasilia, 5/12/2002.

⁶⁹ Cfr. Decisión CMC N°. 20/02, Brasilia, 6/12/2002.

⁷⁰ Decisión CMC N°. 05/12/06

Sindicales del Cono Sur, como pronunciamiento principal de su Cumbre Sindical realizada en Brasilia por esos mismos días– también que la opción por un mercado común generaría pérdidas de soberanía nacional y disminuiría el control social sobre las decisiones del Estado nacional, pero esta pérdida puede ser compensada con la creación de organismos de representación política y social comunitarios, que garanticen un proceso más democrático bajo control social. (...) Más allá de la instrumentación de la Secretaría Técnica y la implementación del Protocolo de Olivos, es fundamental que el MERCOSUR profundice su estructura institucional al tiempo que, prioritariamente, reestructure sus diferentes organismos y espacios de negociación, por medio de la racionalización y articulación de sus agendas”⁷¹.

Este innegable giro en favor de un proyecto integracionista más político e integral, con el corolario de una más sólida y renovada institucionalización del MERCOSUR, tuvo otro hito en ocasión de la reunión en Brasilia del 14 de enero de 2003 entre los Presidentes de Argentina y Brasil, Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva. En un comunicado conjunto, ambos mandatarios hicieron saber a título expreso que acordaban que “el MERCOSUR es también un proyecto político, que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes, hoy representados en el Foro Consultivo Económico y Social. Coincidieron en la importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás participantes, en la dirección de un Parlamento del MERCOSUR, así como en estudiar los posibles sistemas de representación y formas de elección”⁷².

Por si el comunicado conjunto no era lo suficientemente claro, en su discurso el Presidente Lula fue aun más categórico: “Construiremos instituciones que garanticen la continuidad de lo que alcanzamos y nos ayuden a superar los desafíos que tenemos que enfrentar. Es fundamental garantizar la más amplia participación de nuestras sociedades en este proceso, con la revitalización de instituciones como el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, y con la creación, en plazo relativamente breve, de un Parlamento del MERCOSUR”⁷³.

Más allá de discrepancias y matices, las señales de 2003, con la disonancia del gobierno uruguayo de la época presidido por el Dr. Jorge Batlle, distante de una apuesta estratégica al MERCOSUR y mucho más proclive a impulsar el entonces todavía vigente proyecto ALCA, parecieron converger en un avance manifiesto de las opiniones favorables a profundizar, de un modo u otro, las dimensiones política e institucional del MERCOSUR. No es que hubieran desaparecido quienes se enfrentaban a esa idea, sólo que la mayoría de las voces –con Brasil y su nuevo gobierno a la cabeza– parecía inclinarse con vigor en la primera perspectiva. Como ya se ha señalado, pensar en distintos formatos institucionales para el MERCOSUR implicaba confrontar filosofías y modelos integracionistas diversos. Esto se puso particularmente de manifiesto en ocasión de la XXIV Cumbre del MERCOSUR celebrada los días 17 y 18 de junio de 2003 en Asunción. Con el antecedente directo de la reunión entre los Presidentes Lula y Kirchner en Brasilia el 11 de junio⁷⁴, las delegaciones de Brasil y Argentina asistieron a dicha reunión presentando una alianza estratégica asociada claramente con una profundización de la clave política del proceso de integración.

En ese marco, Brasil presentó a la Cumbre un Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y el lanzamiento de un Mercado Común titulado “Objetivo 2006”⁷⁵. En ese documento, presentado muy poco antes de la Cumbre, no había grandes innovaciones de contenido pero sí un énfasis tal vez inédito en la expresión de voluntad política por avanzar a paso renovado en el proceso de integración. Se establecía

⁷¹ Cumbre Sindical 2002. Por otro MERCOSUR con empleo para todos. Brasilia, 5 y 6 de diciembre de 2002.

⁷² Cfr. Comunicado Conjunto de Imprensa dos Presidentes da República federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde. Brasilia, 14 de Janeiro de 2003). En el mismo comunicado, ambos Presidentes señalaban también sus acuerdos en la necesidad de promover la coordinación macroeconómica del MERCOSUR a través de un Grupo de Monitoreo Macro-económico, de intensificar la integración de cadenas productivas, al tiempo que ratificaron una vez más la importancia de avanzar en dirección de una mayor institucionalización del MERCOSUR, a través del pleno fortalecimiento de la Secretaría Técnica, de la pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos y del mejoramiento de los procedimientos para la efectiva incorporación y aplicación de las normas MERCOSUR.

⁷³ Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da visita do Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde, Brasilia, 14 de enero de 2003.

⁷⁴ Cfr. Comunicado conjunto dado a publicidad en esa ocasión por ambos Presidentes. En él se enfatizaban varias cuestiones de neto corte institucional como la “necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del MERCOSUR”, lo imperativo de una “pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias”, “la importancia de adecuar la estructura institucional (...) a la fase actual de integración”, “el compromiso de establecer un Instituto Monetario para intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica”, entre otras resoluciones.

⁷⁵ Decisión CMC N°. 3/03.

por ejemplo: el objetivo de caminar hacia la creación de un Parlamento del MERCOSUR electo por voto directo, a instalarse antes de finales del 2006; la creación de un Instituto Social para conducir una reflexión común sobre los temas sociales compartidos; la continuidad y profundización de los acuerdos en las áreas de migración, trámites legales y cooperación judicial; un reforzamiento de la institucionalidad, con el objetivo de “implantar antes del 2006 una nueva serie de perfeccionamientos institucionales, que prepare al bloque para el funcionamiento de la Unión Aduanera completa”; el tratamiento de las asimetrías de desarrollo entre los Estados socios del bloque “para que puedan alcanzar niveles compatibles con la profundización de la integración”; “la eliminación de las perforaciones del AEC”; profundizar las negociaciones sobre todos los temas involucrados con el pleno funcionamiento de la Unión Aduanera (zonas francas, negociaciones externas comunes, regímenes especiales comunes, integración productiva, instrumentos de financiamiento, disciplinas sobre incentivos, coordinación macroeconómica, etc.); un Programa de base para el Mercado Común (que incluía la necesidad de acuerdos sobre temas como liberalización de servicios, mercado regional de capitales, pautas para la adopción de una moneda común, la necesidad de acuerdos sobre compras gubernamentales y circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores, etc.); un Programa de Nueva Integración (con temas como integración educativa, cooperación en ciencia y tecnología, integración física); entre otras propuestas.⁷⁶

Por su parte, la delegación argentina presidida por primera vez por el nuevo presidente Néstor Kirchner⁷⁷, presentó a la Cumbre una propuesta para la creación del Instituto de Cooperación Monetaria del MERCOSUR⁷⁸, en la que se presentaba un plan para comenzar a “implementar mecanismos supranacionales de cooperación monetaria” de manera gradual pero firme. En esa dirección, se presentaba la iniciativa de generar un Instituto Monetario del MERCOSUR, como paso indispensable en la perspectiva de avanzar en la concreción gradual de políticas monetarias convergentes y hasta comunes, mencionándose por ejemplo la posibilidad de la creación y administración de una primera emisión de una moneda común. El documento incluía una propuesta de borrador para la decisión de creación del Instituto Monetario antes mencionado, en la que se establecían los siguientes objetivos: “a) el diseño de un plan de emisión y administración de una primera emisión de moneda común, de acotada magnitud, a ser concretada en el corto plazo; b) la creación de mecanismos e instancias de investigación y discusión respecto a los temas relevantes que hacen a la unificación monetaria; c) el diseño y supervisión de las diferentes etapas de integración monetaria, interactuando y coordinando tareas regulatorias operativas, con las instituciones monetarias, financieras, fiscales y económicas de cada país y del bloque regional”⁷⁹.

Asimismo, Paraguay presentó una propuesta acerca de otro de los problemas centrales del bloque: el “tratamiento de asimetrías”. En dicho documento, a partir de un diagnóstico crítico sobre la no consideración de las asimetrías económicas y sociales de los países pequeños y sobre el impacto negativo de la Zona de Libre Comercio en los mismos, se realizaron propuestas compensatorias en varios rubros: arancelario, desarrollo fronterizo, negociaciones externas, infraestructura, capacitación de mano de obra, etc. En la parte final del documento se incluía un resumen de la propuesta general, que concluía de la siguiente manera: “(...) las perspectivas de un crecimiento económico sostenible del Paraguay y de una inserción competitiva en el MERCOSUR y en el mercado internacional, depende exclusivamente de un cambio de las bases del modelo económico actual y su reemplazo por otro de industrialización que mejore las condiciones productivas. La principal restricción para el desarrollo industrial de una economía pequeña consiste en la imposibilidad de obtener economías de escala para el mercado interno. Por lo tanto el acceso a mercados de mayor tamaño se vuelve imprescindible para elevar la productividad y con ello el crecimiento económico del Paraguay. De esta manera, el conducto más adecuado para una mayor competitividad de la estructura productiva del Paraguay y de avance en su desarrollo económico, consiste en una estrategia de industrialización exportadora”⁸⁰.

La única delegación que asistió a la Cumbre sin propuesta alguna fue la de Uruguay, quien paradójicamente era el país que asumía su turno en la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR. La nueva coyuntura de inflexión que emergía en el MERCOSUR coincidía con el fin de la recesión y el

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ Néstor Kirchner asumió la Presidencia argentina el 25 de Mayo de 2003. Había ganado las elecciones de ese mismo año al no presentarse su contrincante, Carlos Menem, a la segunda vuelta

⁷⁸ Cfr. Decisión CMC N°. 02/03.

⁷⁹ Ibidem

⁸⁰ Decisión CMC N°. 01/03.

comienzo de un pronunciado “efecto rebote” de recuperación y crecimiento, todo lo que constituyó terreno fértil para un acercamiento político y programático entre los noveles gobiernos de Argentina y Brasil. Con la iniciativa una vez más en Itamaraty y en el Presidente Lula, pero con plena receptividad del Presidente Néstor Kirchner, a la salida de la crisis los dos grandes del MERCOSUR se preocupaban por explicitar el pleno reinicio de un bilateralismo privilegiado, sustentado además en toda una ambiciosa propuesta integracionista de nuevo tipo para el conjunto del MERCOSUR. Este movimiento de acercamiento programático y hasta ideológico se hizo explícito a través de documentos y pronunciamientos como el llamado Consenso de Buenos Aires del 16 de octubre de 2003 o el Acta de Copacabana del 17 de Marzo de 2004⁸¹

En el primero de los documentos mencionados, por ejemplo, Lula y Kirchner convergieron en un conjunto de pronunciamientos orientados a formular una nueva agenda de desarrollo en la que, junto a principios y temas como la consolidación democrática, un papel estratégico y proactivo del Estado, un énfasis en políticas públicas dirigidas a la reintegración social, un renovado enfoque productivista, apareció con especial nitidez una propuesta convergente en materia de política exterior, con destaque particular en la voluntad común de profundizar el proceso de integración regional. “Ratificamos – señalaban ambos presidentes en los ítems 15 y 16 de su documento conjunto– nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”⁸²

Esta innegable ofensiva política principalmente argentino-brasileña coincidió en el segundo semestre de 2003 con la Presidencia Pro Tempore uruguaya, en la que pudo observarse una vez más la actitud reticente frente al MERCOSUR del gobierno uruguayo presidido entonces por Jorge Batlle. Este no ocultaba su preferencia por los acuerdos bilaterales de libre comercio⁸³, pero las consecuencias que había dejado la crisis y el nuevo momento del MERCOSUR, así como la profunda debilidad que evidenciaba su gobierno, no le dejaban mucho margen en esa dirección. No fue casual entonces que en las semanas siguientes a la Cumbre de Asunción, los principales líderes y partidos políticos uruguayos hayan asumido pronunciamientos firmes y encontrados respecto al tema MERCOSUR, que de ese modo volvió a ocupar como hacía mucho no ocurría un espacio muy destacado en el debate político, con las elecciones de 2004 a la vista⁸⁴. En distintos ámbitos gubernamentales, políticos y académicos del Uruguay, se buscó

⁸¹ Consenso de Buenos Aires. Firmado por los Presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003. En el mismo documento se enfatizaba en otros acuerdos en materia de política internacional, como el pleno respaldo al fortalecimiento de “un orden multilateral” (fundado en la igualdad soberana de todos los Estados y rechazamos todo ejercicio de poder unilateral) así como el “compromiso con una continuada y estrecha coordinación de posiciones en la búsqueda de acuerdos equilibrados” a nivel de la Ronda de Doha en la OMC o en las negociaciones todavía abiertas en relación al ALCA. Por su parte, el Acta de Copacabana del 17 de Marzo de 2004 tuvo por principal objetivo el “profundizar la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en temas comunes”.

⁸² Ibidem

⁸³ Como el que finalmente pudo firmar ese mismo año, con anuencia de sus socios del MERCOSUR, con México, pero con mayor énfasis en la búsqueda –que finalmente no pudo concretar por las restricciones generales de la crisis- con EEUU. Sobre este último particular, cfr. Roberto Porzecanski, No voy en tren... etc. ob. cit.

⁸⁴ En ese contexto, cabe destacar el documento del 7 de junio de 2003, titulado Necesidad de reencauzar la política sobre inserción externa, primera Declaración de relevancia firmada por todas las fuerzas integrantes de la coalición de izquierdas Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría, que ganaría las elecciones el año entrante. En esa declaración, el entonces líder de la izquierda uruguaya y futuro Presidente uruguayo a partir de marzo de 2005, Tabaré Vázquez, luego de confirmar “al MERCOSUR como primera prioridad”, cargaba de contenido específico esa definición con propuestas y señalamientos muy alineados con los documentos programáticos defendidos por Brasil y Argentina en la Cumbre de Asunción realizada unos días antes. Se insistía en la insuficiencia del “actual diseño institucional” del bloque, se hablaba de “la construcción de instancias supranacionales (como) un desafío ineludible”, se calificaba la creación de un Parlamento democrático del MERCOSUR como “una decisión política fundamental”. En ese marco, se llegaba a plantear la

establecer una base mínima de acuerdos que sustentaran una pauta de lineamientos generales para la acción del país durante ese semestre crucial. Más allá de encuentros y declaraciones, los resultados obtenidos fueron muy escasos y en esa coyuntura crucial, la Presidencia Pro Tempore uruguaya pasó “sin pena ni gloria”.

Como otra evidencia significativa de la inflexión de aquellos años en torno a una perspectiva de posible profundización del MERCOSUR, cabe insistir en el hecho de que en las elecciones nacionales realizadas entre 2002 y 2004 en los países del bloque (Brasil en 2002, Argentina y Paraguay en 2003 y finalmente Uruguay en 2004), el tema de la integración regional alcanzó una relevancia mucho mayor en las agendas electorales y finalmente, en las cuatro contiendas, prevalecieron aquellos candidatos de perfil más pro-MERCOSUR⁸⁵.

La no concreción del Protocolo Ouro Preto II en 2004 y la tentación de la “inflación institucional”: balances razonables

El renovado impulso que en aquella coyuntura parecía cobrar el proyecto de profundización del MERCOSUR, abonado como vimos por el retorno del crecimiento económico a la región y por el realineamiento argentino-brasileño en el liderazgo del bloque, generó muchas expectativas. No abundaron las decisiones importantes durante el primer semestre de 2004, bajo la Presidencia Pro Tempore argentina. En este sentido, debieran destacarse la firma del Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India⁸⁶ y la aprobación del Régimen de Origen del MERCOSUR, que terminó de unificar en un único documento todas las disposiciones en la materia con alcance al conjunto del bloque⁸⁷. Pero fue sin duda durante el segundo semestre y bajo la Presidencia brasileña que el ritmo de decisiones, las iniciativas y negociaciones desplegadas, alcanzaron una consistencia mayor y afirmaron las expectativas generadas en el bienio anterior. En ese sentido pueden destacarse las siguientes decisiones: aprobación del Régimen de participación de los Estados Asociados al MERCOSUR, para aquellos países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR hubiera suscripto Acuerdos de Libre Comercio⁸⁸; creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho⁸⁹; aprobación de un Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR, por el que se habilitaban facilidades para la radicación de empresarios de cualquiera de los otros Estados Parte⁹⁰; creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), disposición de innegable trascendencia –tal vez más programática que efectiva, debido a lo menguado de los recursos iniciales disponibles- para el tratamiento de las asimetrías dentro del bloque⁹¹; creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCMEFPD)⁹²; entre otras medidas⁹³.

En medio de todo ese nuevo clima, alimentado además por declaraciones auspiciosas y entusiastas, muchos esperaron que al cumplirse un decenio del Tratado de Ouro Preto, en la nueva Cumbre de

iniciación de los trabajos requeridos para la organización de una Conferencia Intergubernamental de los países socios del MERCOSUR a realizarse durante la Presidencia Pro Tempore Uruguay en el 2005, para afirmar y formalizar los cambios institucionales requeridos.

⁸⁵ Cfr. Gerardo Caetano, El “factor MERCOSUR en el proceso electoral uruguayo (2004)”, en (Varios), “Ciclo electoral en el Uruguay 2004-2005”. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental-ICP, 2005.

⁸⁶ Fue firmado originariamente en Nueva Delhi el 25 de enero de 2004.

⁸⁷ Decisión CMC N°. 01/04, Montevideo, 06/5/04. Por este documento se acordaban las disposiciones y las decisiones administrativas a ser aplicadas por los Estados Partes a los efectos de: Calificación y determinación del producto originario; Emisión de los certificados de origen; Verificación y Control; Sanciones por adulteración o falsificación de los certificados de origen o por no cumplimiento de los procesos de verificación y control

⁸⁸ Decisión CMC 18/04, Puerto Iguazú, 07/7/04. Después de la protocolización del referido Acuerdo en la ALADI, los países que se encontraran en esa situación quedarían habilitados para solicitar y adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR.

⁸⁹ Decisión CMC N°. 24/04, Puerto Iguazú, 07/7/04.

⁹⁰ Decisión CMC N°. 32/04, Belo Horizonte, 16/12/04.

⁹¹ Decisión CMC 45/04. De acuerdo a esta decisión, el FOCEM sería destinado “a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”.

⁹² Resolución CMC N°. 41/04

⁹³ También cabe mencionar la creación del Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR (Decisión CMC N°. 33/04. Belo Horizonte, 16/12/04); la atribución a la República Bolivariana de Venezuela de la condición de “Estado Asociado” (Decisión CMC N°. 42/04, Belo Horizonte, 16/12/04), entre otras.

diciembre de 2004 que se celebraría bajo presidencia brasileña y nuevamente en tierras mineiras, el renovado empuje de construcción institucional se consagrara en un nuevo Tratado de Ouro Preto II. Finalmente esa hipótesis –que muchos actores de la integración convirtieron por entonces en objetivo estratégico, tal vez con un sesgo de exageración que algunos calificaron de “inflación institucional”– no se concretó.

El reconocido experto argentino sobre temas de integración, Félix Peña, sintetizaba de la siguiente forma su comentario respecto a lo acontecido en ocasión de la Cumbre de Ouro Preto, realizada en diciembre de 2004: “Después de Ouro Preto, el MERCOSUR sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada”⁹⁴. El balance realizado por Peña en torno a los resultados de la Cumbre MERCOSURiana de diciembre de 2004 constituye a nuestro juicio una buena síntesis acerca de lo que quedó de esa instancia de la que, por diversos motivos, se llegó a esperar tanto. Importa mucho la construcción de un relato certero acerca de cómo el bloque arribaba a diciembre de 2004, cuáles fueron los signos más sustantivos de la coyuntura que enmarcó aquella Cumbre del MERCOSUR tan simbólica y qué era lo que en definitiva se podía esperar y lo que no de las decisiones finales. Y en verdad resulta necesario reafirmar esta última exigencia pues, por aquellos días, en la prensa de la región y aun en los pronunciamientos de connotados dirigentes de los gobiernos de los Estados socios, abundaron versiones y juicios muy confrontados en torno a lo sucedido en aquella Cumbre de fines de 2004.

Lo primero que habría que señalar a la hora del registro de antecedentes es que en muchos ámbitos y círculos interesados en la integración regional, en especial en aquellos más jugados a favor de una profundización política, institucional y económica del proyecto MERCOSUR, como vimos, el año 2004 y la Cumbre de diciembre con la que culminaría la Presidencia Pro Tempore brasileña, fueron percibidos como la posibilidad de un avance cualitativo del proceso. Las expectativas tenían sus fundamentos. Como se ha recordado, se cumplían los diez años del Protocolo de Ouro Preto de 1994, que en verdad había configurado un paso significativo en la construcción institucional del bloque. Como también se ha analizado y registrado, desde el año 2002 y a instancias de Itamaraty primero y luego de un acercamiento programático entre Argentina y Brasil (que los gobiernos de Lula y Kirchner no empezaron pero que sin duda radicalizaron y proyectaron estratégicamente), se percibió un retorno político a la apuesta integracionista por parte de la mayoría de los países de la región. A ello se sumaba un interés creciente de los países de la CAN y aun de México por establecer sociedades de diferente tipo con el bloque o por integrar propuestas integracionistas aun más ambiciosas (tal vez apresuradas en aquel momento) como la Comunidad Sudamericana de Naciones, fundada en Cuzco el 8 de diciembre de 2004 y que tuvo corta vida, luego heredada con otra fuerza por el proyecto UNASUR. Asimismo, persistía e incluso se profundizaba la atención hacia el MERCOSUR de parte de otros bloques internacionales o de países poderosos, en procura de acuerdos comerciales de diverso tipo.

Si todo esto invitaba al entusiasmo, lo que sucedía dentro de la propia orgánica del MERCOSUR podía dar lugar también a lecturas similares. Por citar un ejemplo, las ya mencionadas propuestas programáticas lanzadas en la Cumbre de Asunción de junio de 2003 dieron origen a una dinámica novedosa en el funcionamiento de varios órganos del MERCOSUR. En efecto, el trabajo que siguió a aquella Cumbre de Asunción permitió un aceleramiento en torno a distintas iniciativas que involucraban a diversos organismos del bloque, obteniéndose en algunos casos mejoras y concreciones auspiciosas. Por último, también la consolidación de una perspectiva genérica de cambio en la mayoría de los gobiernos de la región empujaba –sin duda con una fuerte dosis de voluntarismo– en la dirección de expectativas incrementadas. Nunca como en el período 2002-2004, el MERCOSUR se convirtió en un tema fuerte de la agenda de los procesos electorales nacionales de los países socios, al tiempo que el triunfo de los candidatos más proMERCOSUREños coincidió en este período con la promoción –al menos en el discurso– de nuevos modelos integracionistas, ciertamente con ideas y visiones diferentes a las de los Presidentes firmantes del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Sin embargo, ya durante la mayor parte de 2004 y, en particular, durante su segundo semestre, cuando se acercaba el tiempo culminante de las negociaciones finales del eventual nuevo Tratado, comenzaron a emerger señales contradictorias y hasta adversas. Lo más preocupante fue que reemergieron con fuerza los ya conocidos lobbies anti-MERCOSUR, pero con el agravante de algunos nuevos integrantes que

⁹⁴ Félix Peña, Hay vida después de la Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, en La Nación, 21 de diciembre de 2004, p. 3.

parecían haberse pasado muy recientemente de filas, lo que ocurría sin que se dieran respuestas categóricas por parte de los gobiernos más proclives a la consolidación y al avance del MERCOSUR. La suspensión de las negociaciones con la Unión Europea en procura de un Tratado Birregional, acordada por ambas partes en ese año 2004 ante la insatisfacción recíproca por las ofertas intercambiadas en torno al capítulo comercial, comenzó a ser esgrimido como la confirmación de que la negociación del bloque en su conjunto ante terceros era lenta, pesada y que no arrojaba resultados favorables. Por cierto que el paso siguiente de estas voces era la exigencia de mucha más flexibilización dentro del MERCOSUR, así como una acendrada defensa de la vía de los acuerdos bilaterales con EEUU, de acuerdo al formato preferido de los TLC ya firmados por entonces por la gran potencia norteamericana con varios países del hemisferio (México, toda Centroamérica más República Dominicana y Chile, a los que se agregarían Colombia y Perú, jaqueando aún más el proceso de deterioro de la CAN)⁹⁵.

Como se ha señalado, la discusión abierta sobre los temas institucionales de cara a la negociación de un eventual nuevo Protocolo Ouro Preto II de signo reformista comenzó a ser caricaturizada como “inflación institucional”. La opacidad y la desinformación lisa y llana comenzaron a ganar el campo de las negociaciones, que cambiaron de ámbito y de interlocutores varias veces en muy poco tiempo, precisamente cuando llegaba la hora de las definiciones frente a una agenda extensa (tal vez demasiado extensa) de iniciativas y propuestas en curso de discusión y decisión. Tal vez lo más significativo fue que los bloqueos y las vacilaciones comenzaron a provenir de los negociadores brasileños, los que más habían empujado hasta el momento en una perspectiva reformista, lo que sin duda generó tanto sospechas como escepticismo acerca de hasta dónde estaba dispuesto a llegar Brasil –sin duda el país líder para cualquier relanzamiento efectivo del bloque– en las resoluciones finales. En ese marco, comenzaron a advertirse matices respecto al entusiasmo integracionista entre un sector de Itamaraty (quizás el más renuente a compromisos radicales en el ámbito específico del MERCOSUR) y los principales voceros del Partido de los Trabajadores. En ese contexto, en esos meses previos a la Cumbre MERCOSUREña de fines de 2004, el principal asesor en materia de política exterior de Lula, Marco Aurelio García, se preocupó en reiterar en más de una oportunidad que todos en la región “estaban exigidos a ir más hondo y más rápido”.

Por cierto que ni Marco Aurelio García ni quienes se presentaban empujando las reformas institucionales y la definición de acuerdos fundamentales en materia política y económica a favor de una profundización del MERCOSUR afirmaban lógicas de cambio radical o de corte refundacional. Existía acerca de los formatos preferidos de cómo cambiar un consenso importante en torno a ciertos asuntos: primaba la convicción general de que el cambio debía ser incremental, negociado, no impuesto; que tenía que ser también integral y abarcativo, pues si se proponía la modificación de un Protocolo institucional, lo que se estaba persiguiendo era crear instrumentos idóneos para responder a las exigencias de una nueva agenda, para la que el mantenimiento básico del statu quo con modificaciones parciales no resultaba suficiente; que se debía avanzar con serenidad pero también con audacia en la discusión de los temas largamente pendientes de los acuerdos de libre comercio y avanzar en serio en la perspectiva del perfeccionamiento de una Unión Aduanera genuina y no meramente postulada⁹⁶. Asimismo, tal vez la primera de las convicciones apuntaba a que la hora de los diagnósticos y de las propuestas (y sobre todo la de los discursos y los pronunciamientos retóricos) había dejado su lugar al tiempo de las decisiones y al cumplimiento de las mismas. También por aquellos días creció la noción acerca de que la ampliación del bloque no era tan sencilla ni necesariamente sintonizaba con la profundización efectiva del MERCOSUR. Fue también por eso que muchos de los más decididos defensores de este énfasis de profundización integracionista apostaron –en forma desmesurada y tal vez reduccionista– a la idea fuerza que 2004 era la hora de la reforma institucional, que esta resultaba la premisa indispensable para renovar al funcionamiento del bloque y que ello debía pasar de modo poco menos que ineludible por la firma de un nuevo Tratado.

⁹⁵ EEUU suscribió el TLC con Perú el 8 de diciembre de 2005. Con Centroamérica, el llamado CAFTA (por su sigla en inglés) se firmó el 25 de enero de 2004. Ambos Tratados fueron luego aprobados por el Congreso norteamericano. Al CAFTA se adhirió República Dominicana el 5 de agosto de 2004. Panamá, aunque forma parte de Centroamérica, no adhirió al TLC, negociando por su cuenta un acuerdo bilateral con EEUU. Con Colombia se firmó el TLC el 27 de Febrero de 2006, aunque no ha sido ratificado aún por el Congreso norteamericano.

⁹⁶ Como prueba de los problemas de funcionamiento del MERCOSUR y de cierta “resignación” de los Estados Partes al incumplimiento de lo pactado y decidido a nivel del bloque, en el MERCOSUR se comenzó a expandir por entonces la referencia a la equívoca noción de “unión aduanera imperfecta”. Valga el señalamiento como exigencia de un cumplimiento riguroso de los acuerdos y como valoración contraria a la creación de “atajos perezosos”, que a veces empiezan en los conceptos y en el discurso pero que luego rápidamente devienen prácticas aceptadas o toleradas.

A esta ponderación acerca de cómo llevar adelante los cambios institucionales en un proceso integracionista tan complejo como el MERCOSUR, se sumaba el registro de un debilitamiento relativo en la entente, renovada en años anteriores, entre Argentina y Brasil. Más allá de la cercanía de los discursos y de los pronunciamientos de ambos gobiernos, la relación bilateral comenzó nuevamente a erizarse de manera frecuente por reclamaciones (sobre todo del lado argentino) acerca de los desniveles de intercambio comercial, en especial en el área de los productos industriales, así como en las modalidades unilaterales de negociación de fuertes paquetes de inversiones ante terceros poderosos (sirve de ejemplo a este respecto lo ocurrido con la visita a la región del Presidente chino Hu Jintao en el segundo semestre de 2004). También resultaba evidente que los requerimientos de las situaciones persistentes de auténtica emergencia social en todos los países de la región reforzaban la prioridad de atender los frentes internos y que no resultaba tan sencillo articular esas demandas acuciosas con las imprescindibles concesiones de cualquier negociación internacional o regional, más allá de las convergencias programáticas e incluso ideológicas.

En suma, confluían muchos motivos para que la inicial desmesura de expectativas en torno a la Cumbre de diciembre de 2004 se fuera desinflando en forma progresiva en los meses previos a la cita. Más allá de la persistencia de alguna voz militante, el escepticismo comenzó a ganar -también en forma desmesurada- a los actores más pro-integracionistas dentro del MERCOSUR, quienes llegaron a la Cumbre ya con bajas expectativas y hasta con la intención de denunciar la pérdida de una nueva oportunidad. Advertimos de todos modos que ya en lo previo había diferencias en torno a esto: mientras la Coordinadora de Centrales Sindicales afirmaba su intención de dar una fuerte advertencia en su mensaje a los gobiernos, ante la constatación de que sus reclamos y los del Foro Consultivo no serían recogidos de acuerdo a lo esperado, la Comisión Parlamentaria Conjunta llegaba en cambio a la instancia con un acuerdo fundamental, no muy vistoso en lo que decía pero sí relevante en las potencialidades de desarrollo que abría hacia el futuro, en la perspectiva concreta de la creación de un Parlamento del MERCOSUR.

Y sin embargo y contra mucho escepticismo y anuncios agoreros, la reunión de Ouro Preto terminó dejando varios acuerdos y concreciones de importancia. Pasemos revista a algunos de los más importantes:

- Compromiso de avanzar en la eliminación del doble cobro del arancel externo común, para lo que se concretaría la interconexión on line de las aduanas de los países socios.
- Autorización a la Comisión Parlamentaria para que realizara todas las acciones necesarias para que el Parlamento del MERCOSUR entrara en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2006.
- Como vimos, autorización para la conformación de “Fondos para la convergencia estructural del MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración”, dotados en un principio de 100 millones de dólares y orientados a reducir los desequilibrios regionales y a mejorar en forma balanceada la competitividad de todos los socios del bloque;
- Acuerdos para articular en forma conjunta la reglamentación de las compras gubernamentales, armonizándose requerimientos de diversa índole y avanzándose en su liberalización intrazona.
- Creación de un Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), sustitutivo de la anterior Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), orientada a impulsar la coordinación de políticas integracionistas de nivel local y subregional.
- Establecimiento de Grupos de Alto Nivel en temas como Derechos Humanos, crecimiento del empleo, facilitación de actividades empresariales, a los efectos de concretar los anuncios políticas regionales e iniciativas coordinadas en dichas materias.
- Confirmación del ingreso como Estados asociados de Venezuela y Ecuador, y formalización por parte de Colombia de su solicitud de entrada al bloque comercial.

- Avances en la negociación de acuerdos de libre comercio con los países integrantes de la Unión Aduanera de África Austral (Sudáfrica, Namibia, Botswana, Suazilandia y Lesoto)⁹⁷.
- Confirmación del acuerdo comercial con la India.

Pese a que otro de los resultados de la Cumbre fue la amortiguación de las rencillas comerciales entre Argentina y Brasil y el lento reinicio de un bilateralismo privilegiado entre ambos países, que efectivamente volvería a consolidarse en el bienio siguiente, el contraste entre los discursos de Kirchner y de Lula en oportunidad de la Cumbre de diciembre de 2004 no pudo ser más manifiesto. Mientras el Presidente brasileño se quejaba de “las voces pesimistas que magnifican las dificultades” en momentos en que el MERCOSUR revela “un gran poder de atracción” (en referencia a la ampliación del número de países asociados al bloque) que habría de otorgarle más poder de negociación en torno al proyecto del ALCA o ante la Unión Europea, fiel a su estilo tradicional, el entonces Presidente argentino no escatimó críticas ácidas. “Los dichos –señaló– siguen lejos de los hechos. (...) Las decisiones presidenciales no se reflejan en la mesa de negociaciones posteriores, donde parecen primar los problemas coyunturales locales por sobre la perspectiva regional.” Más allá de los gestos y de los chisporroteos en las declaraciones y actitudes enfrentadas, desde el punto de vista de evaluaciones razonables y con la perspectiva del tiempo transcurrido, lo cierto es que lo ocurrido y sobre todo lo resuelto en la Cumbre de diciembre de 2004, dejaron un balance muy cercano al de la síntesis antes mencionada de Félix Peña. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada.

Tensiones e intersecciones entre las tendencias de profundización, flexibilización y ampliación: impulso y freno de una inflexión (2005-2008)

Más allá de que las expectativas por un nuevo Tratado no se concretaran y que en el 2004 resurgieron con cierta estridencia algunos problemas tradicionales en el funcionamiento cotidiano del MERCOSUR (incumplimiento de acuerdos comerciales, perforación del AEC, problemas de acceso al mercado ampliado, desequilibrios irresueltos por una escasa consideración de las asimetrías entre los socios, muy baja capacidad de concreción en la agenda externa común, dificultades manifiestas para la adopción efectiva de políticas públicas regionales, etc.), el balance tampoco dejaba de mostrar algunos perfiles positivos, en especial para aquellos que afirmaban la creencia de que la afinidad ideológica de los nuevos gobiernos terminaría empujando de manera decisiva el proyecto de la profundización de la integración regional. El triunfo de la izquierda uruguaya en octubre de 2004 y la asunción gubernamental de Tabaré Vázquez en marzo de 2005 en Uruguay, a lo que se sumarían luego la reelección de Lula en el 2006, el triunfo de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina en 2007 y la victoria electoral de Fernando Lugo en 2008 en Paraguay, poniendo fin a 61 años de hegemonía del Partido Colorado, constituyeron hitos que parecían convalidar esa hipótesis.

Y sin embargo, contra muchas previsiones, el advenimiento de estos nuevos gobiernos en la región no sólo no pudo crear el contexto apropiado para la ansiada consolidación del proceso de integración sino que tampoco pudo evitar la emergencia y radicalización de conflictos bilaterales (como el que se desató entre Argentina y Uruguay a partir de 2003 por la instalación de una planta de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos), de proyectos más o menos velados de flexibilización extrema del bloque (perspectiva defendida por actores diversos de los cuatro países pero que tuvo la deriva inesperada de una iniciativa, finalmente frustrada, de concreción de un TLC bilateral entre EEUU y Uruguay), así como de la reinstalación progresiva de un relativo estancamiento en el funcionamiento general y cotidiano del proceso de integración. Sobre este último aspecto más general, podrían resultar indicadores la persistencia de los problemas comerciales entre los Estados Partes, las dificultades para concertar posturas comunes en negociaciones ante terceros extra-zona o en foros multilaterales (como las divergencias entre Argentina y Brasil en la última ronda de negociaciones de Doha o la escasa articulación entre los grandes del MERCOSUR en los escenarios multilaterales), la renovada aparición de bloqueos e ineficiencias marcadas para la atención efectiva de la nueva agenda integracionista anunciada en los programas ambiciosos de 2003.

⁹⁷ Como nueva evidencia de las dificultades reales para concretar los avances en materia de agenda externa común, este Acuerdo de Comercio Preferencial entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África Austral (SACU), firmado el 16 de diciembre de 2004, luego no alcanzó vigencia al no ser aprobado por los Parlamentos nacionales de los Estados partes.

En ningún caso se trataba de problemas sin solución y el tiempo comprobó que en la región existía la sensatez suficiente para evitar que se concretaran las peores hipótesis. Además, más allá de las diferencias, en la IV Cumbre de las Américas celebrada los días 4 y 5 de noviembre de 2005 en la ciudad argentina de Mar del Plata, los cuatro Estados Parte del MERCOSUR, a los que se sumó con una argumentación más extrema el Presidente venezolano Hugo Chávez, coincidieron en rechazar con firmeza el proyecto ALCA, que EEUU y México habían promovido como eje de la reunión. Esa negativa del MERCOSUR y de Venezuela significó en los hechos la muerte del proyecto, lo que en perspectiva histórica alcanzaba una relevancia innegable⁹⁸. Sin embargo, la sensación de que los acuerdos entre los gobiernos del MERCOSUR no eran tan sólidos como parecía y que se estaba perdiendo nuevamente una oportunidad propicia para profundizar en serio el proceso de integración, se dio en forma paralela al retorno de viejos problemas en el funcionamiento del bloque. El panorama conjunto convergía en una agenda de circunstancias complejas, cuya resolución satisfactoria requería de un auténtico sinceramiento, de voluntad política y mucho sentido estratégico.

Pero esas sensaciones, que apuntaban una vez más al diagnóstico del estancamiento del bloque, también resultaban exageradas. Algunos problemas bilaterales de dimensión comercial pudieron responderse entonces a través de la concertación de medidas compensatorias y de emergencia. Como un buen ejemplo en este sentido, a comienzos de febrero de 2006 Argentina y Brasil firmaron un Protocolo por el que se creó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), con el objetivo de fijar medidas transitorias de contención de importaciones de ciertos productos originarios de ambos países cuando estas importaciones afectaran el equilibrio de producción del otro socio. Se encomendó a la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral la función de administrar dicho Protocolo⁹⁹.

Los acuerdos no sólo se dieron en clave bilateral. En la Cumbre del MERCOSUR realizada en julio de 2006 en Córdoba, más allá de anécdotas que opacaron lo realmente importante, se pudo avanzar en serio en varias iniciativas que tenían que ver en parte con los problemas referidos. En este sentido, el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR dio cuenta en aquella oportunidad de logros consistentes en más de una materia importante: constatación de avances para la implementación de una primera etapa en procura de la eliminación del doble cobro del AEC y en los acuerdos sobre un Código Aduanero del MERCOSUR; progresos en la implementación del FOCEM; adopción del Protocolo de Contrataciones Públicas; avances en la armonización de normas para la liberalización del comercio de servicios; progresos en las iniciativas en procura de la concreción en la región de una red de gasoductos Sur-Sur; avances obtenidos en el marco del llamado “MERCOSUR político”, con el destaque de la consolidación del proceso de instalación del Parlamento del MERCOSUR; avances en la concreción de acuerdos de complementación económica y de acercamiento comercial con terceros países; entre otros puntos que podrían destacarse¹⁰⁰.

Sin embargo, una vez más le correspondió a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur –sin duda uno de los actores más consecuentes con la idea de la profundización y renovación efectivas del proceso integracionista- marcar en su Declaración la exigencia de las ciudadanías y de los actores sociales por el comienzo impostergable de ciertas realizaciones indispensables para el futuro del bloque. “El MERCOSUR –se decía en un pasaje de la Declaración de Córdoba de esta organización- ha avanzado en la agenda de la integración de cadenas productivas o cadenas de valor de grandes empresas que operan en la región, especialmente transnacionales, pero ha relegado aquellas cadenas productivas compuestas por las pequeñas y medianas empresas, que son las mayores generadoras de empleo (...). Los gobiernos del MERCOSUR deben poner en marcha las metas y objetivos políticos que vienen afirmando en sus recientes declaraciones y documentos firmados por los Presidentes, principalmente medidas que promuevan la complementariedad de las economías de los países miembros y la conjunción de sus políticas agrícolas e industriales”¹⁰¹.

⁹⁸ En dicha ocasión, los países socios del MERCOSUR coincidieron en una declaración en la que fundamentaban las razones de su negativa a suscribir el acuerdo para la implementación del ALCA. En un documento distinto y más radical, Venezuela afirmó también su rechazo. El Presidente Chávez fue uno de los protagonistas principales de la llamada III Cumbre de los Pueblos, la que se realizó en forma paralela a la Cumbre oficial bajo las consignas de No a Bush, no al ALCA.

⁹⁹ Se consideraba que la aplicación del MAC se haría efectiva cuando las importaciones de uno de los dos países produjeran un “daño importante” o “amenaza de daños importantes” que pudieran verificarse. Si el daño se confirmaba, el país importador podía aplicar un cupo anual o una tarifa al producto equivalente al 90% del arancel externo común del bloque. El Protocolo se firmó el 1 de Febrero de 2006.

¹⁰⁰ Cfr. “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, XXX Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR, Córdoba 21 de julio de 2006.

¹⁰¹ Cfr. “Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Declaración de Córdoba”, 21 de julio de 2006.

Los avances anunciados y en algún caso prefigurados en Córdoba no terminaron de alcanzar una concreción plena ni obtuvieron resultados efectivamente relevantes durante el segundo semestre de 2006 (en medio de expectativas manifiestas orientadas a un nuevo turno de la Presidencia Pro Tempore de Brasil, en particular luego de la reelección del Presidente Lula). Tampoco hubo realizaciones excepcionales durante el bienio 2007-2008. No es que no se hayan producido en este período hechos relevantes en la perspectiva del fortalecimiento del bloque: el gobierno uruguayo, por ejemplo, anunció en setiembre de 2006 su decisión final negativa a acordar un TLC clásico con los EEUU, con lo que en un contexto muy adverso y sensible (agravado de manera particular por el corte de puentes en el Río Uruguay, el conflicto entablado con Argentina y la inoperancia del MERCOSUR como bloque para mediar en el diferendo, que terminó dirimiéndose en la Corte Internacional de Justicia de La Haya)¹⁰² no se llegó a una decisión unilateral que sin duda habría afectado seriamente la credibilidad del bloque regional; Brasil comenzó a desarrollar un liderazgo más proactivo en procura de dar respuestas a los reclamos de los socios más pequeños del MERCOSUR; los anuncios de una posible resurrección de la Ronda de Doha en la OMC, reactivaron las negociaciones intrabloque para actuar en este escenario multilateral en forma conjunta, como forma incluso de revitalizar la muy aletargada acción en relación a la agenda externa común.

Sin embargo, las desavenencias y conflictos nuevamente resultaron más profundos y estridentes. Con el telón de fondo de la agudización del diferendo entre Argentina y Uruguay por el tema de las “pasteras”, durante aquellos años no faltaron otras señales de distanciamiento, consolidándose un inesperado escenario de fragmentación y conflictividad política, sobre todo luego de las expectativas renovadas –tal vez desmesuradas- de años anteriores.

En particular en lo que refiere al MERCOSUR, la reunión de diciembre de 2006 del CMC terminó con una clara exhibición de los enfrentamientos clásicos entre los socios. Temas como las papeleras y el corte de rutas por parte de los “ambientalistas” de Gualaguaychú, la demanda de atención por parte de los socios menores en relación al tratamiento de sus asimetrías y su exigencia de flexibilidades, las condiciones especiales solicitadas por los nuevos países en demandar su ingreso como socios plenos al bloque, los cruces por el tema migratorio en la Cumbre Iberoamericana o el precio del gas vendido por Bolivia a Brasil, entre otros similares, acapararon la atención. Quien tal vez sintetizó en forma más fuerte el desencanto producido por los presidentes a lo largo de tantos encuentros sin los resultados anhelados fue el Presidente venezolano Hugo Chávez, en ocasión de uno de sus discursos durante la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Luego de desahuciar a la Comunidad Andina (CAN) y casi anunciar el mismo camino para el MERCOSUR si no cambiaba rápidamente, exigió a sus colegas lo que calificó de “viagra político” para efectivamente proyectar una integración genuina y no retórica en la región.

Félix Peña realizó en diciembre de 2006 un análisis -a nuestro juicio pertinente- respecto a la situación general del proceso de integración y sus principales movimientos por entonces¹⁰³. En dicho trabajo, luego de plantear sus dudas respecto al signo de lo que calificó como “una especie de metamorfosis” y sobre las causas del fenómeno (“reflejos problemáticos de adaptación a circunstancias o (...) la resultante

¹⁰² El conflicto se inició en octubre de 2003. El 9 de ese mes el Ministerio de Medio Ambiente uruguayo concedió a la empresa ENCE la autorización ambiental plena para la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos, departamento de Río Negro. El 17 del mismo mes la delegación argentina ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) cuestionó dicha autorización. El 30 del mismo mes la empresa Botnia comunicó a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Uruguay su proyecto de instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos. Si bien en 2004 pareció que los gobiernos habían llegado a un acuerdo, en 2005 el conflicto estalló. Ya en diciembre de ese año se produce el primer corte del puente San Martín por parte de integrantes de la Asamblea Ambiental de Gualaguaychú. Se iniciaba así un largo lustro de conflictos. El 4 de mayo de 2006 Argentina presentó una demanda contra Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por presunta violación del Estatuto del Río Uruguay. En setiembre de 2006 el tribunal ad hoc del MERCOSUR emite un laudo crítico de los cortes de ruta y de la posición del gobierno argentino al respecto. Pero el conflicto se agrava, sin que los organismos del MERCOSUR ni la mediación solicitada al Rey de España puedan dar resultados. Finalmente y luego de años de desavenencias, el 20 de abril de 2010 la Corte Internacional de Justicia dictó sentencia. En un fallo equilibrado, estableció que Uruguay había violado algunas obligaciones procesales pero no sus obligaciones sustantivas. El acercamiento previo entre los Presidentes de ambos países, Cristina Fernández y José Mujica, sumado al estímulo a la negociación que implicaba el fallo, promovieron un giro positivo al conflicto, a partir de un acuerdo básico de monitoreo conjunto del Río Uruguay. Sobre este tema, cfr. Vicente Palermo y Carlos Reboratti (compiladores), “Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos”. Buenos Aires, Edhasa, 2007.

¹⁰³ Cfr. Félix Peña, Tras su reunión en Brasilia, el MERCOSUR parece moverse en tres direcciones. ¿Permitirán generar ganancias de identidad, eficacia y credibilidad?. Newsletter, diciembre 2006.

de una acumulación de iniciativas aisladas entre sí”), Peña destacaba tres grandes orientaciones del bloque en su coyuntura más presente: (1) “hacia la ampliación”; (2) “hacia una mayor profundización del proceso de integración”; y (3) “hacia la flexibilización de los compromisos e instrumentos vigentes del MERCOSUR”.

En el primer punto, destacó la incorporación en curso como socio pleno de Venezuela y los pedidos en el mismo sentido de Bolivia y Ecuador. En relación al tema profundización, resaltó la puesta en funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, del FOCEM y de la negociación avanzada de un sistema de pagos bilaterales en moneda local entre Argentina y Brasil, que luego de su evaluación podría ser extendida al comercio con los otros socios. Finalmente, en lo atinente al factor de la flexibilización, que fue el que más desarrolló, Peña examinó el reclamo (impulsado principalmente por Uruguay con el apoyo de Paraguay) de la habilitación a los socios menores para que pudieran celebrar acuerdos comerciales preferenciales y bilaterales con terceros, en virtud de las grandes dificultades de accesibilidad a la zona de libre comercio del bloque y a la fuerte inoperancia de éste en el plano de la negociación comercial conjunta con terceros.

Fue sobre este último punto que el gobierno uruguayo lideró por entonces la ola de reclamos, llegando a impulsar –como vimos– la posibilidad de la firma de un TLC con EEUU (eventualidad fuertemente controvertida en el seno del Frente Amplio y finalmente desechada por el Presidente Vázquez en el referido pronunciamiento de setiembre de 2006). Esta posición, que fue rechazada formalmente por la mayoría de los sectores integrantes del oficialista Frente Amplio y por la central de trabajadores uruguayo (PIT-CNT), pero que recibió un respaldo casi total del frente empresarial, de todos los partidos de la oposición, de la mayoría de los medios de comunicación y de un sector relevante del propio Frente Amplio (en un campo de opinión sin duda abonado por las consecuencias muy negativas para el país del bloqueo de puentes en el Río Uruguay protagonizado por los “ambientalistas” de Gualgaychú y consentido por el gobierno argentino), aunque no terminó de desaparecer como hipótesis y como reivindicación dentro del MERCOSUR, fue perdiendo posibilidades reales de concreción desde entonces, por razones tanto internas como externas¹⁰⁴. Si bien el proceso norteamericano del último lustro, con el agregado del impacto de la crisis global preanunciada desde hacía años pero desatada formalmente en el segundo semestre de 2008, no parece augurar un retorno –al menos inminente– del impulso a la estrategia de TLCs bilaterales de EEUU con países de la región, una continuidad de la inoperancia tradicional del MERCOSUR como bloque para la concreción de acuerdos comerciales con países o bloques extra-zona, podría generar nuevos episodios en esta dirección¹⁰⁵.

El reclamo por una mayor flexibilización dentro del bloque para que cada Estado Parte pudiera negociar en forma unilateral con terceros se convirtió en una posición frecuente en el MERCOSUR durante aquellos años. Casi siempre para fundamentar a favor de esa orientación, el principal argumento al que se apeló fue precisamente el señalamiento de las grandes dificultades del bloque para negociar en conjunto ante terceros o para concertar intereses y posturas en foros multilaterales. El 17 de diciembre de 2006, en ocasión de la XXXI Cumbre del MERCOSUR celebrada en Brasilia, el entonces Ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, defendió enérgicamente esta posición, focalizando sus baterías en la crítica a la situación general del MERCOSUR y los perjuicios sufridos por Uruguay a consecuencia de la misma. “Llegamos (al gobierno) con un MERCOSUR en pésimo estado, esa es la verdad. Y nos vamos por lo menos con una reunión muy dura, muy severa, muy rigurosa, que espero que haya generado al menos una conciencia de que el Uruguay está planteando esto con mucha firmeza y con mucha seriedad. (...) Así no podemos seguir. (...) Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos

¹⁰⁴ El fin de *fast track* y la victoria demócrata en las elecciones legislativas de 2006 prácticamente enterraron la posibilidad de que EEUU reanudara sus iniciativas de acuerdos de este tipo hacia países sudamericanos. Por su parte, luego del fracaso del intento de 2006, ninguno de los gobiernos del MERCOSUR insistió en este tipo de propuestas.

¹⁰⁵ En versiones negadas con especial énfasis por el Presidente Lula, varios medios de prensa regionales e internacionales han manejado en más de una ocasión la información sobre que Brasil podría apostar al bilateralismo si el MERCOSUR continuaba fracasando en sus negociaciones como bloque. En un extenso reportaje al Presidente Lula publicado por el periódico argentino Clarín el 7 de setiembre de 2008, se le inquirió precisamente a propósito de las versiones que indicaban que luego de las últimas reuniones de la Ronda de Doha Brasil había optado por “jugar en solitario” en la escena internacional. El primer mandatario norteno se esforzó en desmentir en forma tajante esa posibilidad: “No existe esta posibilidad. Primero porque personalmente creo, trabajo y apuesto a la integración de América del Sur y con más empeño todavía en el fortalecimiento del MERCOSUR. (...) Segundo, (...) es muy importante que Brasil y Argentina no se miren como competidores, sino como socios. (...) Por eso, no existe ninguna hipótesis ni posibilidad de que Brasil se juegue sólo. (...) Ocurre que Brasil trabajó todo el tiempo teniendo en cuenta que Doha debería tener un instrumento: favorecer a los más pobres del mundo, que dependen casi exclusivamente de la agricultura y con un mercado europeo prácticamente cerrado para ellos. Lo que nosotros queríamos es que ese mercado se abriese un poco.”

fuera de la región con preferencias arancelarias. Esa es la mejor síntesis que yo podría hacer de esto. Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta”¹⁰⁶.

Como se señalara, esta propuesta no tuvo finalmente consenso dentro del gobierno uruguayo pero sin duda los inconvenientes del MERCOSUR y el agravamiento del diferendo con Argentina alentaron esta posición. También, por cierto, los defectos y las insuficiencias del bloque hirieron a menudo en aquellos años su credibilidad ante las ciudadanías nacionales, que con frecuencia se sintieron ajenas cuando no perjudicadas –fuese cierto o no– por el proceso de integración¹⁰⁷. En este contexto, los lobbies anti-MERCOSUR nunca dejaron de operar, concededores de que los problemas inocultables del bloque les ofrecían viento a favor en la batalla cultural en torno a la integración. Y allí radicó uno de los puntos neurálgicos del pleito de fondo y de las previsibles consecuencias futuras de la coyuntura.

Por cierto que también debe escaparse de las visiones catastrofistas o apocalípticas, que tampoco se ajustan a la realidad. En ese sentido, un balance ponderado sobre lo efectivamente ocurrido en el MERCOSUR durante ese trienio complejo y cambiante arroja también evidencias de avances. En el año 2005, por ejemplo, se creó la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR, con el cometido de proponer medidas tendientes a la coordinación y la cooperación en el área respectiva¹⁰⁸; se aprobó el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR¹⁰⁹; se avanzó en la reglamentación y perfeccionamiento de instrumentos e instituciones integracionistas como el Tribunal Permanente de Revisión, el FOCEM o el Parlamento del MERCOSUR; se aprobó el Programa Somos MERCOSUR, como espacio de confluencia de los gobiernos, la ciudadanía y las organizaciones sociales dentro del bloque¹¹⁰; se aceptó la solicitud de Venezuela para su incorporación al MERCOSUR en condición de miembro pleno o Estado Parte¹¹¹.

Durante 2006, a lo ya señalado respecto a los logros obtenidos durante la Cumbre de Córdoba que culminó la Presidencia Pro Tempore argentina del primer semestre, un balance de lo resuelto durante la Cumbre Presidencial que tuvo lugar los días 18 y 19 de enero de 2007 en Río de Janeiro (postergada por las elecciones de fines del año anterior), arroja también elementos destacables. En una síntesis muy jerarquizada y en relación a los tres ejes mencionados por Félix Peña podría señalarse: i) se confirmó la orientación hacia la ampliación, siendo bien recibida la formalización de la solicitud boliviana y el anuncio en el mismo sentido del nuevo Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, así como la designación por parte de Perú de un representante permanente ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM); ii) en cuanto al eje profundización, se inauguró formalmente el Parlamento del MERCOSUR, se comenzó de manera efectiva la implementación del FOCEM (con 125 millones de dólares) a través de la aprobación del financiamiento para proyectos específicos, en especial radicados en Paraguay y Uruguay; iii) en lo que configuró el gesto más audaz y propositivo, respecto al tercer eje de flexibilización, Brasil lideró la presentación de una propuesta concreta para eliminar de manera rápida y definitiva el doble cobro del arancel externo común y para habilitar la flexibilización de las normas de origen para productos procedentes de Paraguay y Uruguay, a los efectos de que estos fueran considerados productos MERCOSUR cuando tuviesen un componente nacional de 30% y no del 60% como era requerido hasta entonces. Debe señalarse que esta propuesta no fue en principio apoyada por Argentina y aunque fue recibida de manera positiva por los socios más pequeños, tampoco despertó su entusiasmo ni aplacó sus demandas. El tema pasó a estudio de una comisión que en plazos breves debería expedirse al respecto, aunque Brasil adelantó que de no conseguirse consenso, aplicaría en forma bilateral su iniciativa en relación a Paraguay y Uruguay. Debe agregarse que en dicha Cumbre hubo también un nuevo impulso de creación institucional, identificado con la constitución del Instituto Social

¹⁰⁶ Cfr. Felix Peña, Hay vida después de la Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, en La Nación p. 3, 21 de diciembre de 2004.

¹⁰⁷ En las encuestas de opinión pública realizadas por entonces en los Estados Partes del MERCOSUR, las mediciones no resultaban alentadoras en lo que refiere al apoyo popular al MERCOSUR

¹⁰⁸ Decisión CMC N°. 05/05, Asunción, 19/6/05.

¹⁰⁹ Decisión CMC N°. 17/05, Asunción, 19/6/05.

¹¹⁰ En junio de 2005, en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR realizada en Asunción y al asumir por primera vez la Presidencia Pro Tempore del bloque, el Presidente uruguayo Tabaré Vázquez presentó la iniciativa Somos MERCOSUR. En su discurso, Vázquez afirmó que era “tiempo de avanzar en la construcción del MERCOSUR ciudadano, ya que será ése el espacio democrático donde trabajosamente seguiremos construyendo nuestros acuerdos”. Esta iniciativa fue luego asumida en conjunto por todo el MERCOSUR, convirtiéndose en un programa permanente de actuación y articulación de agenda entre los gobiernos y los actores de la sociedad civil. Cfr. (Varios), Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010. Montevideo, CEFIR, 2010.

¹¹¹ Decisión CMC N°. 29/05 – Montevideo, 08/12/05

del MERCOSUR, del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF), del Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM), asociado al Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED), así como con la aprobación de una nueva estructura organizativa para la Secretaría del MERCOSUR, entre otras medidas¹¹².

Tal vez el dato más auspicioso a comienzos de 2007 era que Brasil volvía a dar señales en el sentido de apostar con fuerza a ser el eje articulador de la región y a estar dispuesto a pagar costos para que las iniciativas de impulso al proceso integracionista pudieran concretarse finalmente. Renovado para un nuevo mandato de cuatro años, el Presidente Lula y también Itamaraty parecían reforzar su proyecto regionalista, de cara a la estrategia de que la profundización del MERCOSUR fuera el cimiento principal para su proyecto de afirmación sudamericana. Otra señal positiva era que el vital tema del tratamiento de las asimetrías en relación a los países más pequeños volvía al centro de la agenda, aunque todavía sin soluciones suficientes. A lo largo del año pudieron anotarse otros avances: se aprobó un paquete de Directrices Regionales para impulsar una estrategia de crecimiento del empleo¹¹³; se consolidó la implementación efectiva del FOCEM y del Fondo MERCOSUR de apoyo a pequeñas y medianas empresas¹¹⁴; se continuó con la expansión de las transacciones comerciales en monedas locales; se aprobó un Plan estratégico para la superación de asimetrías en el MERCOSUR¹¹⁵; se aprobó un Plan de Acción del MERCOSUR para la Cooperación en Materia de Biocombustibles¹¹⁶; se suscribió el Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel¹¹⁷; entre otros.

Fortaleza frente a la crisis global y agenda de profundización: posibilidades reales para una consolidación positiva del MERCOSUR (2008-2011)

Por diversas razones, a partir de 2008 puede ubicarse una nueva coyuntura, la más reciente y en buena medida un período en curso de desarrollo y resolución abiertos, tiempo histórico en el que precisamente se da la conmemoración de estos veinte años del MERCOSUR. Existen en verdad varios motivos objetivos para registrar en esta última coyuntura argumentos consistentes para advertir la posibilidad de una evolución positiva y de profundización en varios aspectos medulares del proceso de integración. Pero como se ha advertido en el registro de los itinerarios anteriores del MERCOSUR, durante estas dos décadas ya se han vivido en la región otros períodos auspiciosos cuyas expectativas no terminaron finalmente de concretarse.

El primer factor que podría referirse para calificar como razonablemente auspicioso este momento del MERCOSUR, tiene que ver –un poco paradójicamente– con la crisis global que luego de años de anunciarse terminó de instalarse a nivel internacional en el segundo semestre de 2008. A diferencia de otras veces, una crisis internacional de envergadura encontraba a América del Sur en general y al MERCOSUR en particular con fortalezas inéditas en muchos sentidos. Más aún y como se verá a continuación, los análisis que se han hecho en este último tiempo tienden a coincidir en que la región optimiza sus respuestas ante la crisis desde un cuadro de fortalecimiento de la integración regional.

A continuación¹¹⁸ se pasará una rápida revista a algunos de los principales impactos económicos y sociales de la crisis global sobre los países del MERCOSUR y del continente sudamericano. Numerosos trabajos recientes¹¹⁹ coinciden en la identificación de varios de los principales indicadores que revelan el

¹¹² Cfr. Decisión CMC N°. 3, 4 y 5 respectivamente. Debe anotarse que muchas de estas iniciativas emanaron del Grupo de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI), constituido de común acuerdo al año anterior

¹¹³ Decisión CMC N°. 19/07, Asunción, 28/6/07.

¹¹⁴ Decisión CMC N°. 22/07, Asunción, 28/6/07.

¹¹⁵ Decisión CMC N°. 33/7, Asunción, 28/6/07.

¹¹⁶ Decisión CMC N°. 49/07, Montevideo, 17/12/07.

¹¹⁷ Decisión CMC N°. 50/07, Montevideo, 17/12/07.

¹¹⁸ Para una profundización de consideraciones del autor en torno a los impactos políticos de la crisis en América del Sur, cfr. Gerardo Caetano, *La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur*. Montevideo, CEFIR, 2010, 96 pp. En el anexo de este texto se agrupan cuadros y gráficas que contienen información sobre distintos indicadores de la crisis en los países sudamericanos y del MERCOSUR.

¹¹⁹ Para fundamentar las consideraciones de este subcapítulo se ha recurrido de manera particular a los siguientes trabajos: Francisco Rojas Aravena, *V Informe del Secretario*. Documento preparado para el XXXII Consejo Superior de FLACSO. 2009 (mimeo); Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena, *Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*. Secretaría General de FLACSO-programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe – AECID, 2009. Cfr. www.flacso.org; Alicia Bárcena (Secretaria Ejecutiva de CEPAL), *Las economías de América Latina y el*

impacto profundo de la crisis en la región, con especial profundidad en 2009 y con una recuperación significativa en 2010:

- Se produjo una importante desaceleración de las exportaciones de los países de la región.
- Este proceso se agudizó sobre todo en 2009, por la caída y la inestabilidad del precio internacional de las commodities, lo que agravó el déficit de las relaciones de intercambio, en un contexto de creciente primarización de la matriz exportadora de las economías de la región, fenómeno que ya venía de antes pero que en este último bienio se ha acrecentado de manera significativa.
- Todo esto generó en casi todos los países sudamericanos una caída considerable en el Producto Bruto Interno (PBI) en 2009, provocando la desaceleración del crecimiento primero y la recesión (con algunas excepciones) después, lo que resultaba inquietante pues interrumpía un ciclo de un lustro de incremento sostenido.
- Ha caído en forma contundente el volumen de las remesas, con consecuencias muy severas para varios países del continente que tienen una fuerte dependencia de las mismas para sus respectivos equilibrios.
- Se confirmó en 2009 una disminución de los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED), lo que profundizó una tendencia decreciente de la participación de ALC en los flujos de IED mundial en la última década.
- Se redujeron los ingresos por la vía de los dividendos obtenidos por la actividad turística.
- Se confirmó un incremento en las dificultades para el acceso al crédito externo, producto del aumento de su costo y de la menor disponibilidad de financiamiento a nivel internacional.
- Se ha consolidado finalmente la tendencia decreciente en la participación de América Latina en los flujos de ayuda oficial al desarrollo.

Los analistas coinciden en que el impacto de la crisis en la región ha sido mayor al que se esperaba inicialmente en 2008, pero también señalan que en términos generales nuestros países se encuentran en mejores condiciones para enfrentar sus retos y que en 2010 parecen haberse revertido –al menos en parte y en algunos casos con consistencias que dejan algunas dudas- la mayoría de las tendencias desfavorables que se advirtieron sobre todo en 2009. A dos años del comienzo más sensible de su impacto y a la luz de lo ocurrido en ese tiempo, la mayoría de los analistas coincide de todos modos hacia fines de 2010 que por el momento se trata de una “crisis bajo control” y que la región presenta menos vulnerabilidades que otras zonas del planeta, incluso respecto a una muy golpeada Unión Europea¹²⁰.

Entre los fundamentos para el señalamiento de una región mejor preparada para enfrentar la crisis, se han destacado las siguientes aseveraciones más o menos consensuadas:

- Las políticas macroeconómicas prudentes que en los años anteriores fueron aplicadas en la mayoría de los países del continente y del MERCOSUR fortalecen la posición de la región ante los embates de la crisis¹²¹.

Caribe frente a la crisis internacional. Montevideo, CEPAL, marzo de 2009. (Power Point) Tobías Roy Representante Residente en Asunción del FMI, La Crisis Económica Mundial. Causas y el Impacto sobre América Latina (Power Point) presentado en el Seminario organizado por CEFIR sobre el tema “La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas”, 8 y 9 de junio de 2009); José Rivera Banuet (Secretario Permanente del SELA), América Latina y el

Caribe ante la Crisis Económica Mundial (Power Point), presentado en el mismo seminario ya citado. SEGIB, América Latina ante la crisis financiera internacional. Montevideo, Centro de Información de la SEGIB, 2009; Felipe González (ed.), Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis. Madrid, Fundación Carolina – Siglo XXI, 2009. Fueron también consultadas las páginas web de la OIT, de CEPAL, del Banco Mundial, de la OMC, del FMI, de ALADI, entre otras.

¹²⁰ En esta dirección resulta ilustrativa la lectura de los textos que integran la sección “Tema Central” del último número de la revista Nueva Sociedad, precisamente bajo el título Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina. Cfr. “Nueva Sociedad”. N° 224, noviembre-diciembre 2009. Nueva Sociedad, pp. 47 a 199, FES, 2009

¹²¹ José Antonio Ocampo da una versión diferente respecto a este punto: “(...) debe matizarse considerablemente la percepción de que la fortaleza de la región proviene de un cambio importante en la política macroeconómica durante los años de auge, que se expresaría en la alta prioridad otorgada a los equilibrios macroeconómicos. En realidad, tanto la política fiscal como la evolución del saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos siguieron mostrando en general un comportamiento procíclico”. Cfr. José Antonio Ocampo, La crisis económica global: impactos e implicaciones para América Latina, en “Nueva Sociedad”, N° 224, etc. ob. cit. p. 62.

- Han aumentado de manera consistente las reservas internacionales netas.
- Ello ha permitido incluso a varios gobiernos aplicar políticas anticíclicas ante los giros de contracción, amortiguando algunos de sus efectos.
- La deuda pública ha disminuido en forma considerable en la región, en el marco de renegociaciones que proyectan una mejoría general de su tramitación de cara a los próximos años.
- Esto se traduce –aunque con diferencias importantes entre países– en una relación favorable entre los montos de la deuda externa de corto plazo y el nivel de las reservas internacionales.
- Los niveles de exposición externa de los sistemas financieros sudamericanos en relación con los mercados internacionales resultan relativamente bajos.
- Las tasas de inflación han permanecido en general estables en la región, favorecidas en algunos casos (Chile, Colombia, Perú, Brasil) por la adopción de políticas monetarias anticíclicas.

Pese a que estos mismos analistas advierten que esta situación de corte más bien favorable es promedial y que no todas las economías de la región comparten un mismo nivel de consistencia frente a la exposición externa, coinciden en destacar que, a pesar de que los guarismos del ciclo expansivo del lustro 2003-2008 tardarán en ser recuperados, la mayoría de los países del continente y del MERCOSUR se encuentran mejor preparados que en el pasado para enfrentar las consecuencias de corto y mediano plazo de esta crisis. Incluso alguno de ellos se atreve a pronosticar que la recuperación será más rápida en la región que en los países desarrollados. De todos modos, más allá de estos señalamientos auspiciosos, los analistas también coinciden en el destaque de varios efectos sociales negativos, de envergadura no desechable:

- En la mayoría de los países de la región se ha producido –también con excepciones– un aumento casi inmediato en las tasas de desempleo general, con niveles particularmente graves en relación al desempleo juvenil.
- A la caída del empleo se le ha sumado un proceso de precarización y deterioro en la calidad de los puestos de trabajo en el mercado laboral.
- Los efectos de la crisis tienden a profundizar las asimetrías dentro del panorama social de América del Sur y de los países del MERCOSUR, tanto en lo que se relaciona con diferencias notables entre países, así como entre sectores y actores distintos o en lo que hace a la desintegración territorial en el seno de las mismas sociedades nacionales.
- Luego de un ciclo favorable en términos de políticas y estrategias eficaces en la reducción de la pobreza y de la indigencia, en 2009 se produjo una discontinuidad en ese proceso, aunque menor a la esperada y con una reversión más rápida que la prevista¹²².
- Se confirmó sin embargo un incremento en los niveles de desigualdad (ya de por sí de los más altos del planeta), con una mayor concentración del ingreso y la ampliación de la brecha social.
- Por su parte, la crisis tiende a afectar con más fuerza a los sectores históricamente más vulnerables en ALC (mujeres, niños, jóvenes, pueblos originarios, afrodescendientes).
- Se han confirmado también las previsiones respecto a un incremento en los niveles de inseguridad ciudadana, de violencia y de conflictividad dentro de las sociedades, que ya antes de la crisis presentaban registros muy elevados y preocupantes en estos campo.

¹²² De acuerdo al Informe de la CEPAL denominado Panorama Social de América Latina 2010, presentado el 30 de noviembre del 2010 en Santiago de Chile, la pobreza y la indigencia disminuirán 1,0 y 0,4 puntos porcentuales en relación al año anterior. Durante 2009, el año en que la región sufrió el impacto más severo de la crisis financiera internacional, la pobreza aumentó en la región sólo un décimo de punto porcentual (de 33% a 33,1%), contra previsiones más pesimistas. Cfr. Noticias del Sur. Informes de Coyuntura Suramericana. N° 4. Noviembre 2010

- Este deterioro de las condiciones sociales ha incrementado el empuje de los fenómenos migratorios, tanto dentro como fuera de la región, en contextos nada favorables para un flujo tranquilo de este tipo de procesos a nivel internacional.
- En el mismo sentido, es de prever que se produzca una “sobredemanda” de políticas sociales activas en los reclamos al Estado, en un contexto de reducción del crecimiento económico que restringirá las disponibilidades para un gasto público incremental.
- Es de esperar también un incremento de la conflictividad social en la perspectiva de la pugna entre sectores para evitar la caída de sus ingresos y condiciones de vida, para enfrentar un eventual incremento de la presión impositiva o mejorar el cuadro distributivo regresivo.

En este marco, otro centro del análisis ha apuntado a registrar cuáles han sido las principales orientaciones de las respuestas que los gobiernos sudamericanos en general han practicado frente a la crisis, a la vez que evaluar algunas recomendaciones en esa dirección de cara a las estrategias para afrontar los requerimientos de una salida positiva de esta coyuntura desafiante. Algunas de las visiones más reiteradas y apoyadas en este campo figuran en la siguiente reseña:

- La mayoría de las posturas converge en reivindicar propuestas de diálogo y concertación social para pactar políticas con niveles de acuerdo importante, para orientar agendas concretas de reactivación económica y de retorno al crecimiento.
- Se propone una reformulación importante del rol del Estado, en términos de una mayor regulación de la actividad económica y de los mercados de capitales, que ofrezca garantías de estabilidad sin asfixiar la rentabilidad privada, con la promoción de políticas inclusivas focalizadas en los sectores más vulnerables, en defensa de una nueva red de producción sustentable y que agregue valor a los rubros exportables, con intersecciones consistentes con las redes del conocimiento y la innovación.
- En materia de políticas económicas se tiende a promover políticas proactivas y anticíclicas, con sesgos redistributivos, dentro de las posibilidades efectivas de cada país, en especial en los campos de las políticas monetaria y financiera, fiscal, de rearticulación de políticas cambiarias y de comercio exterior, con estrategias específicas dirigidas a programas de vivienda, apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), políticas sectoriales que interconecten con estímulos efectivos para la generación de empleo.
- En materia de políticas sociales, las mayores insistencias se dirigen a la necesidad de mantener los programas sociales de protección frente a la crisis, evitar por todos los medios posibles la contracción del gasto social (en especial en educación, salud y protección social a sectores vulnerables), recombinar con formas innovadoras medidas de corte universalista con políticas selectivas, desplegar nuevas políticas en materia migratoria que enfoquen el tema en su integralidad.
- Finalmente, se plantea un fuerte consenso respecto a que el impacto de la crisis en la región fortalece la centralidad de los procesos de integración regional, en procura de construir una agenda de concertación regional sobre temas estratégicos (infraestructura, energía, comercio, producción de alimentos, innovación en ciencia y tecnología, manejo integrado de recursos naturales, adopción de posiciones comunes en escenarios multilaterales), de cara a administrar estrategias convergentes para acciones en materia de agenda externa acordada y proactiva, de promoción de comercio intrarregional, de reformulación de la nueva arquitectura financiera internacional. Lejos de dar por finalizados los efectos de la crisis global sobre la región, pero también distantes de visiones catastrofistas, muchos analistas tienden a coincidir en que desde América del Sur en general y desde el MERCOSUR en particular, una respuesta certera y profunda ante esta coyuntura desafiante de la crisis global, puede configurar una oportunidad para profundizar ciertas definiciones políticas estratégicas. Entre estas últimas destacan: la necesidad de renovar la voluntad política integracionista, bastante bloqueada en los últimos años; relanzar desde esa reafirmación integracionista estrategias audaces y viables en procura de iniciativas eficaces de reinserción internacional; la promoción de acuerdos nacionales y regionales en la perspectiva de activar en clave política nuevos proyectos de desarrollo con visión más integral y estratégica, menos dependientes de las oscilaciones de los mercados internacionales; renovar compromisos y coaliciones para confirmar políticas de reintegración social, con reducción de la pobreza y de la indigencia, pero también con opciones vigorosas en materia de estrategias redistributivas y de equidad; la reafirmación

más contundente del camino democrático como vía excluyente para garantizar la gobernabilidad y los cambios sociales de signo positivo de los últimos años.

La fortaleza constatada frente a la crisis internacional en el MERCOSUR ha redundado, tanto en clave nacional de los Estados Partes como a nivel de las decisiones de proyección efectivamente regional, en la promoción de una agenda de profundización en las iniciativas integracionistas. El reinicio veloz de la senda del crecimiento no puede tampoco ocultar ciertos peligros acechantes: la recuperación -que ha tenido a China y a la zona Asia-Pacífico como motores fundamentales- hasta ahora ha venido de la mano de la exportación masiva de commodities, con particular énfasis de alimentos, minerales no procesados y petróleo, consolidándose tendencias ya existentes de reprimarización. Esta circunstancia pone en entredicho la posibilidad de nuevos enfoques productivos y formatos de desarrollo en los que la clave sea la agregación de valor a los rubros exportables, con perspectivas de inserción internacional más consistentes e independientes. De todos modos, incluso de cara a la identificación del tipo de comercio más calificado y menos vulnerable, la profundización de la integración regional parece confirmarse como un camino prioritario e insoslayable, aunque no necesariamente excluyente¹²³.

Aunque sin una superación plena de sus problemas, el MERCOSUR del último bienio 2008-2010 parece haber recuperado parte de su capacidad de propuesta y de profundización. Esto puede advertirse por ejemplo en la consolidación de una nueva agenda. En materia de integración productiva, tema estratégico para una profundización efectiva del modelo de integración, el Grupo Ad Hoc de Integración Productiva creado en diciembre de 2007¹²⁴, produjo en muy poco tiempo un ambicioso Programa de Integración Productiva¹²⁵, orientado a consolidar formatos efectivos de complementariedad, con particular énfasis en la promoción de cadenas productivas regionales de pequeñas y medianas empresas, radicadas especialmente en los países más pequeños¹²⁶. En la misma dirección, se creó el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas¹²⁷, a los efectos de impulsar emprendimientos involucrados en iniciativas de integración productiva. Apenas un semestre después, se dispuso la creación de un Fondo MERCOSUR de Garantías para micro, pequeñas y medianas empresas y de un Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR¹²⁸. En una dirección similar habría que apuntar una fuerte dinamización en la implementación del FOCEM, que como veremos más adelante, alcanzó un punto alto con la aprobación de su reglamentación en ocasión de la Cumbre de San Juan¹²⁹. También en una dirección convergente a este modelo integracionista de talante más productivista habría que mencionar la aprobación del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el período 2008-2012, que apuntó a una facilitación del intercambio en materia de ciencia y de innovación como clave, entre otros objetivos, de promoción de micro, pequeñas y medianas empresas y de incremento del valor agregado de bienes de los distintos sectores económicos¹³⁰.

En otra materia estratégica de un modelo alternativo de profundización de la integración regional como las políticas sociales, en este período se produjeron también iniciativas de relevancia. Entre ellas no deberían dejar de mencionarse las siguientes:

¹²³ Nuevamente vuelve a resultar imperioso el advertir que el regionalismo MERCOSURiano no puede sustentarse en esquemas autárquicos o rígidamente proteccionistas, sin agendas externas comunes muy proactivas en materia de penetración en nuevos mercados bajo condiciones de competitividad. Para esto también se requiere más pero sobre todo mejor integración. En este sentido, las mediciones de los últimos años convergen en el señalamiento de que el comercio más calificado (en cuanto a valor agregado) de los Estados MERCOSUREños radica claramente en la región. La apertura comercial inteligente y concertada no debe verse como incompatible de una mejor administración del comercio intra-zona (comparativamente bajo) y con los países sudamericanos

¹²⁴ Decisión CMC N°. 12/08. Tucumán, San Miguel de Tucumán, 30/06/08.

¹²⁵ Decisión CMC N°. 52/07. Montevideo, 17/12/07.

¹²⁶ Sobre este tema se abunda en el texto de Hugo Varsky y Rubén Geneyro y en el de José Manuel Quijano, presentes en esta compilación.

¹²⁷ Decisión CMC N°. 13/08. San Miguel de Tucumán, 30/06/08.

¹²⁸ Decisión CMC N°. 41/08 y N° 42/08. Salvador, 15/12/08. También en esa Cumbre, por la DEC. N° 42/08 se aprobó el Estatuto para la implementación de dicho Fondo. Como ejemplo de una implementación efectiva de esta decisión puede citarse la creación del Grupo de Integración Productiva de las Misiones o iniciativas similares impulsadas principalmente por Brasil, en materias como desarrollo de proveedores en gas y petróleo o en lo que refiere a la complementación de la cadena productiva automotriz. Cfr. Al respecto los citados trabajos de Varsky y Geneyro y de Quijano.

¹²⁹ Decisión CMC N°. 01/10. San Juan, 2/08/10.

¹³⁰ Decisión CMC N°. 03/08. San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008. Cfr. al respecto el trabajo Fernando Porta, Diana Suárez y Jéssica De Angelis, que se incluye también en esta obra colectiva.

la aprobación de la estructura y la implementación de actividades por parte del Instituto Social creado en 2007¹³¹; la creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM)¹³², que como órgano auxiliar del CMC permitirá las tareas de elaboración, coordinación y ejecución de iniciativas recogidas en un futuro plan estratégico de acciones sociales integradas dentro del ámbito del MERCOSUR. En ese marco y dentro de lo que Mariana Vázquez en esta misma obra¹³³ ha calificado como “proceso de institucionalización de la dimensión social” del bloque, también debe registrarse en el 2008 el inicio de la elaboración de un primer proyecto plurinacional sobre “Economía Social y Solidaria para la Integración Regional”, a los efectos de su financiamiento por el FOCEM, con la previsión de una ejecución quinquenal. Asimismo, cabe también anotar que en el segundo semestre de 2009 la delegación argentina presentó un Plan Bienal para la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social^{134 135}.

En este contexto de consolidación de nueva agenda de profundización integracionista, el año 2010 resultó por muchos motivos un año de impulso renovado. En este sentido no deben omitirse varios movimientos de mucha relevancia en frentes de acción prioritarios del MERCOSUR. En lo que tiene que ver con el campo decisivo de la agenda externa común, el punto más saliente estuvo radicado en el relanzamiento de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea, detenidas desde el 2004 y que fueron oficialmente reiniciadas en ocasión de la Cumbre de Madrid del 17 de mayo de 2010. Este anuncio fue precedido por un período de prenegociaciones y por ciertas decisiones públicas convergentes por parte de las autoridades de ambos bloques¹³⁶. En los momentos en que se escriben estas páginas, puede señalarse que la negociación ha ido avanzando con bastante hermetismo, pero los analistas coinciden tanto en la incertidumbre final del resultado, así como también en que el 2011 por varios motivos constituirá una instancia fundamental para avanzar en la posibilidad de un acuerdo¹³⁷.

En este sector clave para el avance del MERCOSUR cabría mencionar también otros logros, más acotados pero de todos modos destacables: la entrada en vigencia a partir del 1º de junio de 2009 del ya mencionado Acuerdo de Comercio Preferencial suscrito en 2005 entre MERCOSUR y la India, la prosecución de las negociaciones comerciales con la Unión Sud Africana (SACU); el Acuerdo de Libre Comercio suscrito tras seis rondas de negociación con Egipto el 2 de agosto en la Cumbre de San Juan; la gestión de los acuerdos vigentes a nivel MERCOSUR con otros países latinoamericanos; las negociaciones en curso (con distinto nivel de avance) con el SICA, con Marruecos, con Turquía, con Pakistán, con Japón, con Corea del Sur, con Indonesia, con Malasia, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), entre otros. En todos los casos mencionados, durante el bienio 2008-2010 hubo algún tipo de avance y hay negociaciones de diverso nivel en curso, pero las concreciones efectivas y especialmente relevantes han sido más bien escasas y en todo caso bastante lejos del dinamismo que en la materia necesita el MERCOSUR de 2011, a los efectos de un relanzamiento efectivo de su proyecto. De todos modos, el escenario estratégico del nuevo proceso negociador reiniciado con la Unión Europea, de alcanzar resultados satisfactorios sobre la base de un acuerdo de nuevo tipo aceptable para ambas partes, puede tener –como ya lo ha tenido en las resoluciones tomadas en la Cumbre de San Juan en agosto de 2010– un rol catalizador de avances más sustantivos en esta área estratégica¹³⁸.

En relación a los vínculos bilaterales de sus Estados Partes, el 2010 se inició con buenos augurios para el MERCOSUR. El acercamiento entre la Presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner y el novel Presidente uruguayo José Mujica tras medidas del bienio 2008-2009 puso en vías de una tramitación negociada el conflicto entre Argentina y Uruguay por la planta de celulosa UPM (ex Botnia). El fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya del 20 de abril de 2010 pudo darse así en un contexto nuevo,

¹³¹ Decisión CMC N°. 37/08.

¹³² Decisión CMC N°. 39/08.

¹³³ Cfr. el trabajo de Mariana Vázquez incluido en esta compilación bajo el título de El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur.

¹³⁴ Ibidem

¹³⁵ Otras medidas del bienio 2008-2009 que podrían mencionarse como destacadas dentro de esta nueva inflexión de profundización eventual del MERCOSUR podrían ser: la creación del Foro de Asuntos Tributarios del MERCOSUR, dentro de la órbita de la Reunión de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales (Decisión CMC N°. 31/08. Salvador, 15 de diciembre de 2008); la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH) en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (Decisión CMC N°. 14/09); entre otras.

¹³⁶ Sobre este particular, cfr. Gerardo Caetano (coordinador), Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010. CEFIR-TRILCE, Montevideo, 2010

¹³⁷ Cfr. al respecto los trabajos de José Manuel Quijano y de Carlos Luján incluidos en esta compilación

¹³⁸ Para profundizar en torno a los temas señalados, cfr. especialmente el trabajo de Carlos Luján incluido en esta compilación bajo el título de Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración

mucho más abierto a una negociación sensata entre las partes, que incluyera además otros temas conflictivos de la agenda bilateral. Como se ha anotado, a ello se sumó en mayo el ya referido anuncio formal del relanzamiento de las negociaciones comerciales con la Unión Europea, con toda su relevancia en varios sentidos. Este nuevo clima más auspicioso encontró una fuerte confirmación en ocasión de la Cumbre de San Juan, realizada en los primeros días de agosto. Entre las decisiones aprobadas en la Cumbre sobresalió en forma por demás nítida el acuerdo alcanzado en torno a los Lineamientos para la Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo Común y Distribución de la Renta Aduanera¹³⁹ y a la aprobación de un Código Aduanero del MERCOSUR¹⁴⁰. Por la primera decisión se acordó un programa de etapas sucesivas a los efectos de eliminar la práctica del doble cobro del AEC. El acuerdo prevé un proceso que se iniciará en enero de 2012 y en distintas etapas culminará en el año 2019. La aplicación de esta norma habrá de exigir en el futuro un arduo proceso de implementación y negociación, lo que incluirá interconexiones a nivel de la operativa aduanera y compensaciones para Paraguay entre otros requerimientos. Por su parte, la aprobación del Código Aduanero, que requerirá posteriormente aprobación parlamentaria¹⁴¹, significará una amplia uniformización de normas y procedimientos aduaneros dentro del bloque como vía de un avance sustantivo en la operativa específica de la tantas veces invocada unión aduanera.

Ambas medidas generaron un extendido optimismo dentro del bloque. El Presidente Lula expresó entusiasta en torno a su balance sobre la Cumbre de San Juan: “Como fue la reunión más productiva en los ocho años en que participo de las Cumbres del MERCOSUR me da la impresión que, por primera vez, todos tuvimos la conciencia de la verdadera importancia de fortalecer el MERCOSUR”¹⁴². Por su parte, el canciller brasileño Celso Amorim afirmó: “Si queremos tener fuerza en las negociaciones internacionales, tenemos que probar que somos aquello que decimos ser”¹⁴³. Algo más cauto fue el Presidente uruguayo José Mujica que señaló: “lo que estamos logrando es (el resultado de) la paciencia, porque construir un nuevo edificio cuando se viene de una historia atomizada, recortada, requiere compromiso, devoción y paciencia, y sé que son infinitas las tareas que nos quedan pendientes”¹⁴⁴. Por su parte, al despedirse como Presidente del Parlamento del MERCOSUR y en clara alusión a las manifestaciones contrarias al MERCOSUR del entonces candidato opositor José Serra, Aloizio Mercadante hizo una fuerte defensa del carácter trascendente de las medidas aprobadas en San Juan: “Observo con espanto el resurgimiento, especialmente en Brasil, de antiguas voces mercoescépticas que pregonan por la disgregación regional de nuestros países y la necesidad de firmar acuerdos de libre comercio sólo con las naciones más desarrolladas. (...) Con sus fragilidades y problemas, el MERCOSUR está más vivo que nunca. Tienen todo el derecho de defender la idea de que el MERCOSUR tiene que ser flexibilizado, (...) el MERCOSUR dejará de ser el MERCOSUR para transformarse en una especie de Área de Libre Comercio del Sur, una ALCASUR. (...) El Tratado de Asunción deberá ser renegociado (en esa hipótesis). Sería una flexibilización sin vuelta. Un ALCASUR prescindiría de un verdadero legislativo regional, las áreas de libre comercio no construyen ciudadanías sino muros”¹⁴⁵.

Desde una perspectiva analítica y con el foco de su observación radicado en Argentina, Félix Peña coincidió en resaltar la relevancia de la Cumbre y de sus decisiones: “El saldo de la Cumbre del MERCOSUR en San Juan ha sido positivo. (...) Ha agregado valor a la construcción gradual de un entorno regional que facilite la inserción competitiva de la Argentina en el mundo -así como también la de sus socios-. Tal construcción implica operar en los siguientes frentes de acción política y diplomática: el del fortalecimiento de la alianza estratégica con el Brasil; el del desarrollo del MERCOSUR, que a fin de ser eficaz tendrá que seguir siendo creativo e incluso heterodoxo en sus métodos de trabajo e instrumentos y, en tercer lugar, el del impulso de las negociaciones comerciales con otros países,

¹³⁹ Decisión CMC N°. 10/10. San Juan, 2/08/10.

¹⁴⁰ Decisión CMC N°. 27/10. San Juan, 2/08/10.

¹⁴¹ No debe olvidarse que en 1994, en otra versión, se había aprobado otro Código Aduanero del MERCOSUR, el que no alcanzó vigencia al no ser aprobado por los Parlamentos nacionales. Como ha señalado con acierto Félix Peña: “En cierta forma puede sostenerse que el MERCOSUR tiene varios “cadáveres legales”. (...) Quizá la acumulación de acuerdos que no superan la etapa de su aprobación formal por el Consejo del MERCOSUR, es uno de los indicadores más claros de las insuficiencias institucionales del proceso de integración”. Cfr. Félix Peña, El Código MERCOSUR, en La Nación, Buenos Aires, 10 de agosto de 2010

¹⁴² Agencia Efe. 9 de agosto de 2010. “Lula calificó la última Cumbre del MERCOSUR como la más productiva en ocho años”.

¹⁴³ Gabriel Papa, “Lento y gradual pero en buena dirección. Se rompe la inercia en el MERCOSUR”, en Semanario Brecha, Montevideo, 6 de agosto de 2010.

¹⁴⁴ Ibidem

¹⁴⁵ Boletín Somos MERCOSUR. 12 de agosto de 2010. “Mercadante asumió al frente del Parlamento con fuertes críticas a los mercoescépticos y promesas de consolidación institucional

aprovechando al respecto las nuevas condiciones de la competencia económica global resultantes de profundos cambios en la realidad internacional. Es precisamente en relación a lo avanzado en esos frentes de acción que puede apreciarse el valor agregado en San Juan a la construcción de un “barrio amigable”, con vecinos que quieran y sepan convivir. (...) Una (...) señal (muy positiva) resulta precisamente de las medidas adoptadas para completar los instrumentos básicos de una unión aduanera. Tanto el Código Aduanero, como la eliminación del doble cobro del arancel externo y la distribución de la renta aduanera, han figurado en un lugar prioritario en las expectativas de la Unión Europea para negociar con el MERCOSUR¹⁴⁶.

En su análisis, Peña resaltaba al final un aspecto -a nuestro juicio crucial- de lo favorable de la coyuntura: más allá de sus resultados finales, sin duda no fácilmente previsibles, el relanzamiento de las negociaciones comerciales con la Unión Europea generaron un incentivo relevante para la adopción de estas medidas largamente esperadas y sin las cuales, no resultaba muy creíble la nueva instancia de tratativas birregionales. Más allá de que estas medidas concitaron la atención general, en la Cumbre de San Juan se adoptaron otras iniciativas indicadoras de un aliento común de profundización¹⁴⁷.

En momentos en que se culmina este trabajo para su publicación, acaba de realizarse en la ciudad de Foz una nueva Cumbre del MERCOSUR. Aunque sin duda es demasiado pronto para realizar un balance profundo sobre sus resultados, puede concluirse en una primera estimación que la inflexión de profundización del proceso integracionista ha continuado. En la Relatoría de su XL Reunión Ordinaria, los integrantes del CMC han destacado una serie de decisiones sobre diversas temáticas que dan fundamento a esa visión. Cabe una reseña de algunas de esas decisiones destacadas de la Cumbre de Foz: aprobación de un Programa de Consolidación de la Unión Aduanera¹⁴⁸; acuerdo para la Profundización de Liberalización en Servicios¹⁴⁹; creación del cargo de Alto Representante del MERCOSUR, en procura de avanzar en usinas institucionales de pensamiento y de acción regional¹⁵⁰; la aprobación de un Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR¹⁵¹; la creación de una Unidad de Participación Social, en procura de consolidar el diálogo con las sociedades civiles y los movimientos sociales sobre temáticas de integración regional; entre otros¹⁵².

En suma, luego de 20 años de una historia cambiante y azarosa, el MERCOSUR vuelve a encontrarse con una coyuntura propicia. En efecto, las fortalezas exhibidas frente a la crisis global, la renovada consideración del MERCOSUR (con el emergente Brasil en el liderazgo) en el concierto internacional y el avance de una agenda de profundización dentro del bloque, resultan evidencia suficiente del signo positivo que rodea la conmemoración de estas dos décadas del proceso de integración. Sin embargo, como en otras coyunturas anteriores, la voluntad política de los gobiernos parece tener la última palabra. Con la experiencia acumulada de una historia que ha sabido de coyunturas tan disímiles y con instituciones creadas a menudo en forma aluvional y desordenada, el MERCOSUR puede encontrar en la conmemoración de sus 20 años un nuevo motivo para confirmar su proyecto.

Algunos temas para un sinceramiento necesario

Los procesos de integración latinoamericanos y su balance incierto

La situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones y juicios encontrados. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en direcciones que suscitan polémica y a veces desencanto. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) parece oscilar entre una lenta agonía o en reposicionarse con la asunción de flexibilidades que admiten “avances a dos velocidades” y

¹⁴⁶ Félix Peña, El Código MERCOSUR, en La Nación, Buenos Aires, 10 de agosto de 2010.

¹⁴⁷ Entre ellas podrían mencionarse: la ya referida aprobación de un nuevo reglamento del FOCEM y la activación de su implementación, con la aprobación de ocho proyectos vinculados con distintos temas; se aprobó el postergado Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Propuestas correspondientes, propuesto por el Parlamento del MERCOSUR en abril de 2009 a los efectos de incorporar un criterio de representación ciudadana a través de una pauta de proporcionalidad atenuada (Decisión CMC N°. 28/10. San Juan, 2 de agosto de 2010).

¹⁴⁸ Decisión CMC N°. 56/10. Foz de Iguazú, 17/12/10.

¹⁴⁹ Decisión CMC N°. 56/10. Foz de Iguazú, 17/12/10.

¹⁵⁰ Decisión CMC N°. 56/10. Foz de Iguazú, 17/12/10.

¹⁵¹ Decisión CMC N°. 56/10. Foz de Iguazú, 17/12/10.

¹⁵² Decisión CMC N°. 56/10. Foz de Iguazú, 17/12/10.

“geometrías variables” a la hora de negociar con bloques o potencias extra zona¹⁵³. Chile, por su parte, busca perfilarse como la usina sureña del proyecto de una Liga del Pacífico con proyección privilegiada hacia EEUU y Asia, al tiempo que intenta también asociarse pragmáticamente con Brasil en el impulso del proyecto de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). El SICA y el CARICOM, más allá de las diferencias entre sus países miembros, parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que lo que ocurre más específicamente con México. Pero esta América Latina tan cercana a la influencia de los EEUU comienza a sentir las duras consecuencias de la instalada inestabilidad económica norteamericana, de duración incierta¹⁵⁴. Con el advenimiento acelerado – aunque hasta hoy inconcluso¹⁵⁵ de Venezuela como socio pleno, el MERCOSUR se expande pero sin completar aún un programa de profundización consistente. Tras el fracaso del proyecto ALCA, a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces ajeno al bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata de noviembre de 2005, la presencia norteamericana en la región parece empero haberse consolidado con la concreción de los TLCs bilaterales¹⁵⁶, aun cuando la situación actual tiende – como vimos – a congelar cualquier iniciativa nueva en esa dirección. Por su parte, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia y con potencialidades efectivas innegables en varios planos¹⁵⁷, parece perfilarse de manera gradual una vigencia efectiva, más allá de cierta opacidad en la definición de su institucionalidad y de la interrogante abierta acerca de su complementariedad efectiva con el MERCOSUR.

Asimismo, en el continente puede advertirse aun una puja sorda en procura de posicionamientos de liderazgo y articulación de ejes (Brasil versus México, el “factor” Venezuela y su proyecto bolivariano tan personalizado en la figura de Chávez, el eje ideológico Bolivia-Cuba-Ecuador-Nicaragua-Venezuela en el proyecto ALBA, el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas, la proyectada e incierta Liga del Pacífico, etc.). Por su parte, hay países que disputan la preferencia norteamericana en la región: la Colombia antes de Uribe y ahora con Santos (que presenta más novedades de las esperadas), el nuevo Perú jugado a la estrategia de sus flamantes TLC con EEUU y con la UE, a los que podría sumarse ese Chile postconcertación que parece despuntar tras el triunfo de Sebastián Piñera. La presencia internacional de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el “G20 plus” o de alguno de sus países (Brasil, México y Argentina) en el “G20 financiero”, que discute una nueva institucionalidad para el sistema financiero internacional tras la crisis, no ha terminado de resignificar su necesario rol contestatario ante los poderosos (como en las Cumbres de Cancún o Lima) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (en particular luego del persistente fracaso de la Ronda de Doha y en cómo ha quedado el maltrecho escenario de la OMC) a nivel de los ámbitos multilaterales o birregionales (con la UE). Si es cada vez más visible que Brasil deviene un actor global poderoso, parece cada vez más consistente su apuesta al soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial. Este tema crucial –el de si la vocación global de Brasil requiere o no de un sólido afincamiento regional sudamericano– configuró uno de los temas más relevantes de las recientes elecciones brasileñas de 2010. Quien fue el

¹⁵³ Tal parece ser la vía posible para mantener el bloque ante la manifiesta divergencia de caminos entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, reforzada especialmente ante temas como la firma de tratados de libre comercio con los EEUU o de acuerdos de asociación bilaterales (por lo menos en relación al componente comercial) con la Unión Europea. La aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más previsible a los efectos de evitar el estallido del bloque. En esta dirección, Perú y Colombia han firmado TLCs con EEUU y con la UE, a diferencia de sus socios Ecuador y Bolivia.

¹⁵⁴ Obsérvese a este respecto el impacto previsible en esta dirección en México, con más del 85% de sus exportaciones radicadas en el mercado norteamericano y con más de 10 millones de emigrantes en territorio norteamericano. Adviértase que el Presidente electo Barack Obama habló en la campaña electoral de 2008 de reformular el NAFTA y el CAFTA lo que, de producirse, sin duda arrojaría consecuencias muy duras en la región.

¹⁵⁵ En diciembre de 2009, el Senado brasileño en una votación dividida (35 votos favorables y 27 contrarios) terminó de aprobar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Con la aprobación ya concretada por parte de Argentina y Uruguay, ahora sólo resta la decisión del Parlamento paraguayo, quien resolverá en marzo de 2010.

¹⁵⁶ Los EEUU han firmado TLCs con México, toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Perú y Colombia, en este último caso, con la aprobación pendiente del Congreso. Han rechazado esta alternativa todos los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Venezuela, Bolivia y Ecuador. Este discernimiento, a partir de los contenidos específicos del formato norteamericano de TLCs y de sus fuertes condicionamientos en varios temas, implica una diferencia sustancial en términos de estrategia de inserción internacional.

¹⁵⁷ De esa manera puede reputarse su eficaz intervención, impulsada inicialmente por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países del continente, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana en el 2009 o de los sucesos en Ecuador en octubre de 2010. El proyecto de la UNASUR, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la precedente Comunidad Sudamericana de Naciones, desde un comienzo parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado Consejo de Defensa.

candidato de la oposición en el balotaje de octubre, el “tucano” José Serra, insistió al comienzo de la campaña en su convicción acerca de que Brasil necesitaba desatarse de la región. Todos los analistas coinciden en que, en términos electorales, esta jugada no le resultó favorable.

Precisamente, el trámite de campaña y el resultado final de las elecciones en Brasil, que dieron la victoria en segunda vuelta a Dilma Rousseff (la candidata de Lula para encabezar la coalición oficialista liderada por el Partido de los Trabajadores), revelan hasta qué punto el posicionamiento en torno a la política exterior y a la integración regional configura hoy un punto de quiebre en la confrontación electoral entre bloques políticos y candidatos presidenciales en América del Sur. A este respecto, resultan ilustrativas las declaraciones formuladas en abril de 2010 (cuando iba al frente de todas las encuestas) por el candidato opositor José Serra, recogidas entonces en un artículo por el diario argentino Clarín: “El ex gobernador José Serra y ahora candidato presidencial por el Partido Socialdemócrata de Brasil no quiere la continuidad del MERCOSUR tal como es ahora porque, según definió en una reunión con una parte de la elite empresarial brasileña, el bloque “es un obstáculo para que Brasil haga sus propios acuerdos individuales en comercio”. El político opositor que lleva por ahora la delantera en las encuestas (34% frente a 30% de Dilma Rousseff) sostuvo que “cargar con el MERCOSUR no tiene sentido”. Subrayó que “la unión aduanera (o sea el Mercado Común) es una farsa excepto cuando sirve para poner barreras” a Brasil. Serra confirmó de este modo que mantiene sus antiguas ideas, ya expresadas en la campaña presidencial de 2002 cuando compitió con el presidente Lula da Silva. La visión del candidato opositor, que va al frente de una coalición con el partido Demócrata (ex conservador PFL) y el socialista PPS (ex Partido Comunista en su momento pro soviético), supone que Brasil debe despegar de Argentina, Paraguay y Uruguay, porque es la única manera de que su país pueda consagrar áreas de libre comercio sea con Estados Unidos o con Europa sin necesidad de “arrastrar” a sus socios”¹⁵⁸.

Dada la relevancia de Brasil en el rumbo del continente todo, las declaraciones del candidato opositor brasileño en aquel momento constituían un indicio de mucha importancia. Reforzaban la idea, ya verificada en otros procesos electorales ocurridos en la región (en Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador, etc.), que la postura a favor o en contra de los procesos de integración regional constituye una de las principales claves de diferenciación electoral entre los candidatos presidenciales de “derecha” o de “izquierda”, aun asumiendo lo polémico que pueden resultar en algunos casos sudamericanos la adjudicación de estos calificativos. De todos modos, más allá de la volatilidad de la opinión pública, en los países del MERCOSUR parece haberse afirmado una sólida postura de las ciudadanías a favor de líderes y candidatos que apuestan a la integración regional como eje de sus políticas exteriores y como clave de inserción internacional.

¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?

Sin embargo y como una nueva evidencia de lo problemático de diagnósticos como el del “giro a la izquierda” o el de las “afinidades ideológicas” como motor exclusivo y excluyente de la suerte de los procesos integracionistas, cabe la interrogación sobre la convergencia o no de las orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos. En esa dirección, por ejemplo, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas realmente convergentes entre los partidos y movimientos de izquierda de la región? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los llamados “progresistas”, han resultado más integracionistas en la oposición que en el gobierno.

Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), que aunque con dificultades persisten las tentaciones bilateralistas desde el Norte y que se mantienen las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemónicas como provincianas, entre regionalismos mesiánicos y personalistas y pragmatismos tácticos sin estrategia.

¹⁵⁸ Clarín, Buenos Aires, 21 de abril de 2010. Artículo de Eleonora Gosman titulado “Polémicas declaraciones del Gobernador de San Pablo, primero en los sondeos para las presidenciales de octubre. El candidato favorito en Brasil dice que el MERCOSUR ‘es una farsa’”.

Como pruebas muy gráficas en esa dirección podrían citarse la presencia creciente del conflictivo Irán en la agenda externa de varios países de la región, de la mano de una iniciativa muy fuerte del Presidente Chávez sobre este punto, que también abarca asociaciones privilegiadas con Rusia y Corea del Norte. También en esta perspectiva adquiere relieve una ponderada tendencia a diversificar el destino del comercio y de la recepción de inversiones, en especial a través de iniciativas hacia el factor más dinámico de Asia-Pacífico, con particular énfasis en China. Sin embargo, por lo menos hasta el momento, las relaciones comerciales con estos nuevos destinos reproducen y a veces profundizan el viejo formato centro-periferia, con venta de materias primas y compra de productos manufacturados. Si se perfila el panorama latinoamericano en relación a las negociaciones internacionales de nuevo tipo, en la última década y media parece haberse consolidado una brecha creciente entre aquellos países y regiones que han aceptado la agenda de los TLCs, con EEUU o con la UE¹⁵⁹, y aquellos países –como de manera coherente aunque azarosa se han mantenido los países socios del MERCOSUR– contrarios a suscribir ese tipo de acuerdos¹⁶⁰. De allí que resulte un camino analítico más fecundo, en especial desde cualquier visión más o menos panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América del Sur en general y del MERCOSUR en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de las exigencias de una coyuntura signada por la magnitud de una crisis internacional que todavía no ha concluido. En un artículo reciente, Luis Maira ensaya precisamente esa ruta de análisis tan justificada a nuestro juicio¹⁶¹.

En ese texto que precisamente toma como título la pregunta crucial de *¿cómo afectará la crisis a la integración regional?*, Maira termina su análisis manifestando su sorpresa por la “evaluación insuficiente” y por la “limitada comprensión” que las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas han tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global. De manera especial, en su análisis enfatiza en “la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región”. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador tuvieron en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, Maira advierte que con el cambio de ciclo nada similar ha ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio reviste mucha importancia a la hora de sustentar el arraigo de “una etapa posneoconservadora en la región”. Luego de citar la conocida opinión de Immanuel Wallerstein en el sentido de que así como el gobierno de Bush coadyuvó al cambio político progresista en la América del Sur de la última década, el gobierno de Obama puede paradójicamente ser funcional al “momento de la venganza de la derecha”, Maira advierte sobre que un eventual “efecto pendular” muy bien puede ser favorecido por esta ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que han protagonizado el cambio político de los últimos años en el subcontinente.

“La pregunta es –concluye Maira– si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señalan. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento conservador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. Cabe esperar, también, un creciente interés por los asuntos públicos. Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y (...) la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur”¹⁶².

Las reflexiones de Maira vienen muy a cuento en torno al asunto de las posibilidades efectivas de un proceso exitoso de resignificación democrática con cambio social, que se dé en forma paralela al impacto de una crisis global como la actual. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre

¹⁵⁹ Los mismo países que han suscrito TLCs con los EEUU finalmente han podido acordar TLC o Acuerdos de Asociación (que contienen capítulos comerciales con similares contenidos) con la UE. En la Cumbre ALC – UE celebrada en Madrid en mayo de 2010 se anunciaron los acuerdos de la UE con Colombia, Perú y Centroamérica, que venían a sumarse con los ya suscritos con Chile y México.

¹⁶⁰ Para un análisis reciente de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE, cfr. Gerardo Caetano, Carlos Luján, Natalia Carrau, “Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010”, en Gerardo Caetano (coordinador), *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. pp. 199 a 263, CEFIR-TRILCE, Montevideo, 2010.

¹⁶¹ Luis Maira, *¿Cómo afectará la crisis la integración regional?*, en “Nueva Sociedad”. N° 224, etc. ob. cit., pp. 144 a 163.

¹⁶² *Ibidem*, p. 163.

desarrollo o sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los nuevos gobiernos “progresistas”, que han sido y son el principal sujeto de los proyectos de integración regional en curso en la región, no aportarán de manera consistente en esa dirección. Más aun, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora en la región.

Este también resulta un factor insoslayable del contexto en el que se conmemoran los 20 años del MERCOSUR: en la región la coyuntura parece exigir superar un acusado déficit de pensamiento estratégico, centrado en la consolidación democrática, en la superación de las escandalosas desigualdades, en la forja de un desarrollo de veras sustentable y en la consolidación de la integración regional. ¿Pueden encontrarse respuestas convincentes para estos retos desde caminos en solitario que desacumulen lo andado o que apuesten a un vaciamiento gradual del proceso por parte de los países del MERCOSUR? ¿Es contradictoria la estrategia de un nuevo impulso de desarrollo y de integración nacional con la perspectiva de profundización genuina de la integración regional? Luego de un análisis histórico crítico y no teleológico, nuestra convicción en esta conmemoración de los 20 años del MERCOSUR apunta con firmeza a que toda apuesta contra la región o sin la región no es posible ni deseable. Pero para estar a la altura de las circunstancias resulta imperativa una agenda efectiva de prospectiva integracionista.

Algunas preguntas y temas para la prospectiva de una política integracionista más eficaz en el MERCOSUR de los 20 años

La definición de una política exterior eficaz, en especial desde países como los del MERCOSUR, difícilmente pueda eludir la necesidad de asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales, que refuercen la auténtica soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de viejo cuño, capaces de promover formatos geopolíticos renovados que sustenten modelos de desarrollo alternativos a las políticas aperturistas ciegas –estas sí claramente desnacionalizadoras– de los 90 en la región. La inserción plena en un “mundo de bloques” y la efectivización de los anhelados escenarios multipolares, en procura de enfrentar con eficacia la ruinosa tentación de los hegemonismos unipolares, sólo podrá construirse desde un afianzamiento real y no retórico de los procesos de integración regional y supranacional. Para defender de manera efectiva y no retórica un concepto moderno de soberanía, hay que incorporar la idea de que todo proceso de integración supone algún nivel de asociación política con los socios de un bloque, que consienten su común pertenencia al mismo desde la visión compartida de un programa acordado de iniciativas conjuntas en materia de desarrollo y de inserción internacional.

Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales contextos impone en esa dirección un registro sensato sobre la necesidad imperiosa de nuevos aprendizajes y exigencias. Desde el MERCOSUR, por ejemplo, cabe formular un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, especialmente oportunos ante la invitación al balance y al prospecto que implican las dos décadas de vida del bloque regional y también la conmemoración del Bicentenario de las revoluciones hispanoamericanas. Algunas de esas preguntas, orientadas de forma específica a estimular un sinceramiento genuino dentro del MERCOSUR como premisa indispensable para una profundización del rumbo integracionista, se reseñan a continuación:

- ¿Qué posibilidades reales existen para renovar un acuerdo consistente y operativo en materia de una reformulación seria del pacto integracionista del MERCOSUR en el seno de sus Estados Partes, involucrando no sólo a sus gobiernos actuales sino al conjunto de los sistemas políticos de la región y a los principales actores sociales?
- ¿Resulta viable, por ejemplo, una agenda de acuerdos sobre puntos específicos como asimetrías, coordinación macroeconómica o armonización arancelaria, dentro de los sistemas políticos de los Estados socios del bloque o, como parece, deben repararse y hasta refundarse ciertos consensos fundamentales en torno al MERCOSUR y su futuro?
- ¿Cuánto han avanzado de manera efectiva los niveles de conectividad eficaz e innovadora entre el sector público y el sector privado como tema de la agenda de la inserción internacional impulsada por los gobiernos MERCOSUREños?

- Los países pequeños del bloque como Paraguay y Uruguay, ¿han procesado los cambios notorios que imponen las transformaciones históricas de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos gigantes vecinos? En esa dirección, ¿qué tipo de acciones concretas podrían impulsarse para coadyuvar a la superación consistente de la agenda conflictiva entre Uruguay y Argentina o para la forja de una nueva interlocución de Paraguay con Brasil y Argentina a propósito de temas como los de las represas de Itaipú o Yacyretá?¹⁶³ ¿Cuál podría ser la nueva matriz para un relacionamiento mejor entre los “grandes” y los “pequeños” del MERCOSUR?
 - ¿Cuál es la forma más equilibrada de articulación entre esas tres tendencias de ampliación, profundización y flexibilización que han dominado los itinerarios del MERCOSUR en los últimos años? ¿Sólo a través de una flexibilización que minimalice al extremo los acuerdos y compromisos entre los socios del MERCOSUR es que se puede atender debidamente los legítimos reclamos de Paraguay y Uruguay respecto al tema de las asimetrías? ¿Puede funcionar la ampliación sin profundización previa? ¿Qué significa hoy profundizar el MERCOSUR?
 - ¿Se está haciendo un análisis ponderado de los cruces entre las políticas nacionales de los países integrantes plenos del MERCOSUR y la evolución general del MERCOSUR en su conjunto?
 - ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los límites, alcances y niveles de convergencia en las estrategias integracionistas, bilaterales y multilaterales, de cada uno de los Estados partes del bloque?
 - ¿Cuál podría ser un “plan B” en materia de inserción internacional para los pequeños del bloque como Paraguay y Uruguay, enfrentados a la persistencia del relacionamiento privilegiado (y a menudo excluyente) entre Argentina y Brasil? ¿Qué pasos comportaría una estrategia efectiva en esa dirección, cuáles serían los fundamentos y los cálculos que abonarían su razonable preferencia? ¿Se han medido de alguna manera las implicaciones y consecuencias de diversa índole que tendría para ambos países una salida (desde la hipótesis poco probable del abandono o en la perspectiva más gradualista del cambio de calidad de la integración, pasando de miembro pleno a asociado) del MERCOSUR? ¿La alternativa es en efecto un TLC en su formato clásico con los EEUU o cualquier acuerdo de asociación con la UE? ¿Es viable y deseable para Uruguay, por ejemplo, un camino “a la chilena”?
 - De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones del proceso de integración para países como Uruguay y Paraguay, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar en la medida de lo posible y de la forma más rigurosa la doble estrategia de regionalismo abierto y bilateralismo múltiple? ¿Tiene futuro el actual statu quo en este sentido?
 - ¿Cuáles son hoy la “agenda corta” y la “agenda larga” de la integración regional globalmente considerada? ¿Cuáles son las definiciones últimas y compartidas en los gobiernos del bloque sobre temas no estrictamente comerciales como reforma institucional del MERCOSUR, asimetrías, complementación productiva, articulación de políticas públicas regionales, convergencia cambiaria, agenda externa común, desarrollo social regional, financiamiento intrazona, complementación productiva?
 - ¿Se ha avanzado de manera efectiva en la concreción de instrumentos de gobernanza regional dentro del MERCOSUR, articulando los formatos institucionales de la integración con las dimensiones territoriales, sociales y culturales?
- ¿Qué significa hoy la idea de MERCOSUR social, en términos concretos y específicos de involucramiento y participación de actores de nuevo tipo? ¿Existe en verdad seguridad jurídica y resolución ágil y consistente de contenciosos dentro del MERCOSUR? ¿Qué puede implicar el desafío de pensar en serio en una ciudadanía del MERCOSUR?

¹⁶³ El 26 de julio de 2009, los Presidentes de Brasil, Lula da Silva, y de Paraguay, Fernando Lugo, firmaron un acta que significa un cambio en verdad histórico respecto al Tratado originario. El acuerdo, que consta de 31 puntos, establece pasar el coeficiente de compensación a pagar por el Brasil al Paraguay de 5,1 a 15,3, lo que implica un incremento del 200 por ciento, a resultados de lo cual, a valores actuales significa pasar de 120 a 360 millones de dólares estadounidenses anuales. De todos modos, según lo rubricado por los dos primeros magistrados, ello, como algunas de las otras pautas acordadas, requerirá de la aprobación de los respectivos Parlamentos nacionales. En otra de sus cláusulas, el acuerdo logrado establece el uso exclusivo hasta 2023 de la energía de Itaipú por los socios, lo que restringe el objetivo paraguayo de comercializar a terceros sus excedentes energéticos. De todos modos, el acuerdo significó un avance muy serio respecto a lo dispuesto en el Tratado originario firmado en 1975. Paraguay también tiene un contencioso parecido con Argentina respecto a la Represa de Yacyretá

- Hay quienes sostienen que hace tiempo que el MERCOSUR requiere de un sinceramiento radical en materia de negociación internacional y que ello conlleva rediscutir a fondo y sin concesiones el modelo de integración. ¿Ello supondría renovar la discusión entre la viabilidad de la unión aduanera y la opción por una concertación política más flexible, asentada sólo en una zona de libre comercio y complementación de políticas regionales? ¿Puede producirse un relanzamiento efectivo de la agenda externa común del MERCOSUR con un éxito razonable en las negociaciones comerciales con la Unión Europea?

Esta lista, por cierto no exhaustiva, refiere algunos de los obstáculos concretos que enfrenta no sólo el MERCOSUR, sino también –aunque de manera sin duda diferente– los otros procesos de integración regional o concertación política en el subcontinente sudamericano. Sobre todos y cada uno de estos puntos, los debates resultan tan extensos como intensos, configurando en muchos casos núcleos centrales de las agendas políticas de los procesos electorales nacionales. Y no debe olvidarse que los políticos sudamericanos, más allá de sus ideas y anhelos respecto a la integración regional, cotizan electoralmente al interior de sus respectivos países, en el seno de electorados poco sintonizados -cuando no enfrentados- con las demandas y tópicos de los repertorios integracionistas. ¿Convergen de un modo sustantivo los partidos y las ciudadanías de los países de la región en la respuesta a estas preguntas radicales? La respuesta posible a esta pregunta tiende por lo menos a la incertidumbre, aunque también en este punto los matices deben imperar frente a las conclusiones categóricas.

Sin embargo, sobre todo a la hora de gobernar o de disputar el voto en las encrucijadas electorales, las propuestas ante este tipo de interrogantes suelen ser por lo menos vacilantes cuando no retóricas. Incluso no resulta sencillo unificar el rumbo de las acciones concretas en esa perspectiva. Cuando lo que en verdad se necesita en estas materias, sobre todo desde perspectivas genuinamente integracionistas, son apuestas valientes y de proyección estratégica, los sinceramientos, aunque riesgosos, resultan insoslayables y tal vez también impostergables. En una coyuntura que, como vimos, combina desafíos acuciantes con ciclos y tendencias favorables, desde balances razonables que acumulen los aprendizajes de dos décadas de forja, la experiencia que surge de estos 20 años parece afirmar que el primer paso hacia un prospecto augural para el MERCOSUR, con seguridad habrá de vincularse con la capacidad de sinceramiento y con la voluntad política que los socios del pacto regional exhiban en los próximos años.

Índice

Introducción	2
Antecedentes históricos de conflicto, cooperación e integración en el Río de la Plata: notas sobre la región antes del MERCOSUR.	5
Los “Estados frontera” de la Cuenca del Plata: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Los “tópicos históricos” del antagonismo y las “marcas de frontera”: evoluciones, semejanzas y diferencias.....	5
El eje geopolítico del conflicto: el largo contencioso entre los dominios portugueses y españoles, entre Brasil y Argentina	8
Los Estados hegemónicos y su larga disputa en la región	8
El MERCOSUR: momentos, inflexiones y trayectoria institucional (1991-2011)	11
Fundación y primer despliegue (1991-1994)	11
Consolidación institucional y anticipos de la crisis (1994-1999).....	16
Crisis y conflictividad. Parálisis e intentos de “relanzamiento” (1999-2002)	19
De la crisis del “MERCOSUR fenicio” a los programas augurales de otro modelo de integración (2002-2003).....	22
La no concreción del Protocolo Ouro Preto II en 2004 y la tentación de la “inflación institucional”: balances razonables	29
Tensiones e intersecciones entre las tendencias de profundización, flexibilización y ampliación: impulso y freno de una inflexión (2005-2008)	33
Fortaleza frente a la crisis global y agenda de profundización: posibilidades reales para una consolidación positiva del MERCOSUR (2008-2011).....	38
Algunos temas para un sinceramiento necesario	45
Los procesos de integración latinoamericanos y su balance incierto	45
¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?	47
Algunas preguntas y temas para la perspectiva de una política integracionista más eficaz en el MERCOSUR de los 20 años	49