

CONMEMORACIÓN DE LOS 25 AÑOS DEL MERCOSUR. CERTEZAS E INTERROGANTES A LA HORA DEL BALANCE

Rita Marcela Gajate
Abogada
Especialista en Integración Latinoamericana

Los veinticinco años del MERCOSUR ameritan una mirada retrospectiva en clave de balance. Es que la reflexión sobre el camino recorrido nos invita a reconocer certezas e interrogantes.

El acuerdo logrado el 26 de marzo de 1991 propuso iniciar el tránsito hacia un Mercado Común. La revisión de Ouro Preto de 1994 develó que, pese a los esfuerzos comprometidos, sólo se había alcanzado una Unión Aduanera que –asimismo- resultó “imperfecta”.

Así puede observarse que el arancel externo común está afectado por numerosas excepciones, como del mismo modo, la prevista eliminación de restricciones al comercio intrarregión se vio afectado por los límites a las importaciones –tanto argentinas como brasileñas-. La integración productiva estuvo interrumpida por obstáculos a la inversión transfronteriza entre sus miembros -como la imposibilidad de enviar dividendos al exterior o los límites a importar insumos para producir- y la coordinación de políticas macroeconómicas no se ha producido.

Aun cuando en sus primeros años -1990-1998- el MERCOSUR logró cuadruplicar el comercio entre los cuatro miembros fundadores, con tasas de crecimiento anual del 3,4 % entre 1990 y 1996, hacia fines de ese año se advertía que los efectos de la desviación de comercio superaban los de creación de comercio (Yeats, 1996).

El MERCOSUR ha recorrido diversas etapas en las que el avance y el retroceso han sido las constantes. Los propósitos comercialistas iniciales condujeron a una aceleración de los impulsos en principio, no obstante, los resultados no se destacan en este rubro. Algunos analistas diagnostican “fatiga intrínseca” (Elizondo, 2015) ya que las exportaciones del bloque tradicional -los cuatro fundadores- cayeron 16 % en promedio durante el período. En el mismo sentido, el presidente *pro tempore* del bloque Tavaré Vázquez utiliza el término “fatiga”.

No obstante, también se ha afirmado que *“si bien aún presenta desafíos tan importantes como primarios: por ejemplo, aún no dado cumplimiento a la plena aplicación del Artículo 1 del Tratado de Asunción, referido a la libre circulación de bienes y servicios; sin embargo, ha avanzado en muchas materias como la eliminación arancelaria; tránsito aduanero; código aduanero; régimen de origen; integración de controles aduaneros, integración en educación, justicia, seguridad, entre otros”*⁴³.

A veinticinco años de su constitución, el MERCOSUR experimenta los efectos del nuevo panorama político que se está configurando en la región. En este nuevo escenario, es claro que aún ante redefiniciones de rumbos y reorganización institucional, prevalecerá la necesidad de integración de los países miembros. Así lo han expresado varios actores ante el recambio de diputados en el Parlamento del MERCOSUR –PARLASUR- (Mambronata, 2015).

Desde diferentes miradas, se intenta explicar lo que se ha denominado el “amesetamiento” del MERCOSUR. Así se ha afirmado que el bloque sufre las consecuencias sociales y económicas de la crisis económica global de 2008 (Taiana, 2015). El bajo crecimiento de varios países de la región ha impactado directamente en el bloque.

El Representante Permanente del bloque, Florisvaldo Fier (2015), ante los duros diagnósticos que ha recibido el MERCOSUR expresó, en una entrevista realizada por la periodista Patricia Lee Wynne, que:

El MERCOSUR surgió en 1991 después de una grave crisis económica regional. Había un alto desempleo, no había relaciones comerciales entre los distintos países, y nació para superar esa situación. En ese momento, algunos decían que era la unión de los 'rotos con los desarraigados'. Eran los tiempos del Consenso de Washington. Al final del siglo xx, el MERCOSUR estaba en una crisis de credibilidad, de la cual salió con una propuesta de trabajo elaborada por los presidentes de Brasil y de Argentina. El MERCOSUR dio una respuesta comercial y de integración, en vías de construir una ciudadanía común. En 2008, empezó la grave crisis económica mundial que interrumpió ese programa de trabajo y muchas de las propuestas no se llegaron a ejecutar. Hubo una caída del comercio mundial, no solo del MERCOSUR. Yo creo que la salida de la crisis es profundizar nuestras relaciones internas con la entrada de Bolivia, con más MERCOSUR, con pasos de más comercio, integración, y más ciudadanía. (Lee Wynne, 2015).

En un contexto general del MERCOSUR que enfrenta dificultades desde la dimensión económica y comercial, la respuesta que se ofrece desde la institucionalidad del

⁴³ Rubén Ramírez Lezcano (ex Canciller del Paraguay). En: DIARIO INFOBAE. *25 años del MERCOSUR: avances y oportunidades*. Disponible en: www.infobae.com/notas

MERCOSUR, se origina en una visión política y estratégica. Quizás esta sea el área de mayor desarrollo en el último tiempo, aunque adelantamos, con un acento fuertemente discursivo (Gajate, 2015).

“El tiempo de sólo hablar se ha terminado: ahora tenemos que ir con la lista de temas pendientes” afirmó la Canciller argentina, Susana Malcorra⁴⁴, en un documento preparativo para la reunión cumbre de los días 21 al 23 de diciembre de 2015.

No obstante ante su evidente estancamiento, se sigue afirmando que: “la integración es una condición imprescindible para el desarrollo de la región, por lo que más allá de signos políticos, los países deberán trabajar en pos del bloque” (Taiana, 2015).

Es que el MERCOSUR ha reorientado su agenda. Es evidente la toma de decisión estratégica de los países de la región de integrarse para fortalecer la democracia, el orden constitucional y el estado de derecho, promover el respeto irrestricto de los derechos humanos, consolidarse como una zona de paz, potenciar la presencia internacional de la región como un todo y de cada miembro individualmente y propiciar su desarrollo con justicia social. A estos objetivos se suma el propósito de priorizar las acciones en materia de políticas públicas regionales destinadas a erradicar la pobreza, la inclusión social, política, productiva y económica de la población y a garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la educación, al trabajo y a la salud (conforme se desprende de las declaraciones de las Cumbre Presidenciales).

Para impulsar la agenda política, social y ciudadana de la integración regional en el marco de las distintas instancias se han creado órganos auxiliares de la estructura institucional del MERCOSUR, entre otros en el Foro de Consulta y Concertación Política, las Reuniones de Ministros, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, las Reuniones Especializadas, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos y el Instituto Social del MERCOSUR.

Sin embargo, en los propósitos enunciados se observa un tímido avance en las materias señaladas. Contrariamente, se visualiza un nuevo recorrido respecto de las cuestiones que presenta la agenda jurídico – política del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

⁴⁴ Diario *El Día* de La Plata. 20/12/15. *Los Derechos Humanos se tratarán en la Cumbre del MERCOSUR*. Disponible en: <http://www.eldia.com/el-pais/malcorra-anticipo-que-se-incluiran-los-derechos-humanos-en-la-reunion-del-mercosur-104544> (Consulta 20/12/15).

En marco explicitado, el PARLASUR ha adquirido una relevancia singular. Aunque en el presente año ha recibido señalamientos duros en relación con lo construido en su seno y a la ausencia de sesiones en el período; no obstante, la expectativa sobre su rol respecto de los pendientes políticos del MERCOSUR es sumamente relevante.

Perspectivas de un MERCOSUR que ha cambiado sus prioridades

La agenda política del MERCOSUR se complejiza. Se presenta un escenario evidentemente distinto al de la última década, mucho más dinámico, con cambios, con debates, y la integración no será inmune a ese proceso (Alvarado, 2015).

Además de la problemática enunciada se presentan algunas cuestiones que forman parte del debate presente y sobre las cuales deberá el MERCOSUR concretar acciones que fueran ya convenidas en la última cumbre de Brasilia.

Una de ellas es de iniciativa prioritaria y se cierne al logro de un acuerdo entre los países miembros en torno a un plan de acción que permita limpiar barreras al comercio recíproco que, conforme a las reglas pactadas, ya no deberían existir en el comercio intra-MERCOSUR. El mandato para trabajar en este frente fue explícitamente otorgado en la Decisión CMC 23/2015. La cuestión había sido planteada en el Comunicado Conjunto de la reunión de los Presidentes de Paraguay y Uruguay, el pasado 25 de junio.

Otros pendientes se centran en las relaciones externas del MERCOSUR. Una prioridad consiste en poder avanzar en las negociaciones birregionales con la Unión Europea -UE-. Se trata de encarar una estrategia más audaz y efectiva de negociaciones comerciales del MERCOSUR con los grandes mercados del mundo.

En este conjunto de situaciones a considerar se encuentra la relación con China. El MERCOSUR nunca respondió su propuesta de estudiar la factibilidad de alguna modalidad de acuerdo de libre comercio, o de acceder a la propuesta uruguaya de determinar un arancel externo común respecto de sus productos. La resolución de esta disyuntiva implicará un claro posicionamiento político.

La otra prioridad en materia de negociaciones con terceros países, es la de avanzar en la concreción de la estrategia de convergencia entre los países del MERCOSUR y los de la Alianza del Pacífico. Especialmente se encuentra en tratamiento el

financiamiento de inversiones para proyectos de conectividad física dentro de la región y para el desarrollo de emprendimientos productivos conjuntos.

La agenda de este segundo semestre es, por lo tanto, relevante y ambiciosa. Requiere de un debate profundo orientado a la acción concreta. Merece la atención de todos los protagonistas y no sólo de los respectivos ámbitos gubernamentales. Instituciones empresarias y sindicales, el sector académico e instituciones de la sociedad civil, podrían y deberían tener una participación activa en el plano del diagnóstico y de las propuestas de acción. Quienes están, o se preparan para estar en las instituciones parlamentarias y, en especial, en el Parlamento del MERCOSUR, deberían también ser parte activa del debate.

La integración social es otra de las materias pendientes. El tema fue derivado a la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales. Por otro lado, los derechos culturales de los millones de habitantes de los países socios están garantizados sobre el papel, pero en la práctica hay problemas hasta para circular con un bien artístico entre un país y otro. Y menos se ha podido llegar a un acuerdo para regular un eventual sistema de comercio de bienes culturales.

En el campo de la ciencia, hasta ahora, solamente se ha acordado la implementación de un canal de diálogo intercientífico entre los sistemas de conocimientos tradicionales e indígenas y las ciencias modernas, respetando las visiones de los diferentes países.

Las enunciadas cuestiones deberían penetrar hondo en la agenda del futuro de la integración regional y en las preocupaciones principales que evocan hoy al MERCOSUR y las distintas formas de imaginar su contenido. Es difícil imaginar opciones razonables a lo que hoy simboliza el MERCOSUR, como idea estratégica de trabajo conjunto entre naciones que comparten un espacio geográfico regional. Tan pronto se capta tal idea en todas sus dimensiones, esto es, con la conexión entre lo político, lo económico, lo social y lo cultural, queda claro que el foco debe ponerse, no tanto en el plano existencial -¿debe existir el MERCOSUR o por qué trabajar juntos?-, pero sí en el metodológico -¿cómo construir, trabajando juntos, paso a paso, un MERCOSUR que sea eficaz y con legitimidad social?⁴⁵

⁴⁵ Diario LA NACIÓN. Suplemento de Comercio Exterior. *Iniciativas que merecen atención. Prioridades del MERCOSUR para este segundo semestre y para tener un futuro creíble.* 28 de julio de 2015

En tal perspectiva, el ingreso de Bolivia, como antes el de Venezuela, debe ser percibido como un desafío a enfrentar en el marco de una integración que se ha tornado tibia y con pocos avances.

Las actuales tendencias de las relaciones internacionales apuntan a la puesta en marcha de acuerdos como el que sustenta la Alianza del Pacífico que en veloces años ha logrado avances que se califican como exitosos, no obstante, no revestir un proyecto profundo de integración.

Brasil, Uruguay y Paraguay han mocionado acordar tratados y convenios con la UE y China que permitan ir más allá de los intercambios comerciales tradicionales lo que implicaría una experiencia distinta en relación con las ideas más ortodoxas respecto de la integración del bloque.

En cada una de las cumbres presidenciales se repite la necesidad de reactivar el bloque, al que todos consideran vital. Pero los propios presidentes, más allá de su compromiso, reconocen que “la consolidación de la Unión Aduanera requiere avanzar en la facilitación del comercio intrazona, la reducción de las asimetrías y la integración de las estructuras productivas”⁴⁶

Como puede observarse las perspectivas políticas son diversas y complejas. Las demandas sociales requieren un MERCOSUR que se adecue a las exigencias de los tiempos que corren. Bajo el principio de flexibilidad habrá que considerar las reformas institucionales que sean necesarias para sustentar una evolución más adecuada.

⁴⁶ Diario INFOBAE. *25 años del MERCOSUR: avances y oportunidades*. Disponible en: www.infobae.com/notas

Bibliografía

ALVARADO Iván (2015). *La victoria de Macri tendrá bastante impacto en MERCOSUR.* Disponible en:

<http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151124/1054012299/victoria-macri-impacto-mercosur.html>

ANTENUCCI Pedro, PAUSELLI Gino (2015) *Las elecciones argentinas y el voto para los parlamentarios del Mercosur.* En: Foering Affair Latinoamerica – Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: <http://revistafal.com/las-elecciones-argentinas-y-el-voto-para-los-parlamentarios-del-mercosur/> (Consulta el 20/12/15)

BIZZOZERO Lincoln (2012). "El MERCOSUR y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?". En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos.* Volumen XII / N°1 / enero – junio, Uruguay, pp. 215-237.

ELIZONDO Marcelo (2016). *Nueva etapa: a 25 años, el MERCOSUR rinde examen,* por Florencia Cardone, En: diario La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1881258-nueva-etapa-a-25-anos-el-mercosur-rinde-examen> (consulta 20/03/2016).

FLACSO (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural.* Jornada de Relaciones Internacionales. Publicación de conclusiones.

GAJATE Rita Marcela (2015). "El MERCOSUR político. Avances y perspectivas". En: Mellado Noemí B. (Coordinadora y editora) *Estrategias de inserción internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI.* ISBN 978-987-3696-15-2, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina, pp-281- 297.

_____-Editora y Directora- (2014). *Construcción Institucional en el MERCOSUR.* Ed. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. ISBN 978-950-34-1128-5. Argentina.

GIACALONE Rita (2015). "El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI. ¿Conflicto o negociación?". En: MELLADO Noemí B. (Coordinadora y editora) *Estrategias de inserción internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI.* ISBN 978-987-3696-15-2. Ed. Lerner, Córdoba, Argentina, pp. 55-77

LEE WYNE Patricia (2015). “El MERCOSUR está bajo ataque desde su fundación”.

En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en:
<http://mundo.sputniknews.com/entrevistas/20151022/1052795427.html> Consulta
20/12/15

LUJÁN Carlos (2010). *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración*. Documento de trabajo 009. CEFIR -Centro de Formación para la Integración Regional-. InWEnt - Capacity Building International- y Somos MERCOSUR, Montevideo, Uruguay.

MABROMATA Juan (2015). “MERCOSUR se verá afectado por cambios políticos en la región”. En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en:
<http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> Consulta 20/12/15

MELLADO Noemí (2014). “Agenda Social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias”, en: *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales*. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-3696-00-8, Argentina, pp. 185 – 228.

POLÓNIA RÍOS Sonia (2003). *MERCOSUR en busca de una nueva agenda. Dilemas y alternativas de la agenda comercial*. INTAL – ITD Documento de trabajo –IECI- 06 c, ISBN 950-738-164-3, Diciembre.

RODRIGUEZ Tania Julieta (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural*. En: “Las relaciones internacionales hoy: Jornada de Relaciones Internacionales. Publicación de conclusiones.

TAIANA Jorge (2015). *MERCOSUR se verá afectado por cambios políticos en la región*”. En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en:
<http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> Consulta 20/12/15

VIGEVANI Tullo –RAMANZINI Haroldo Jn. (2011) “El MERCOSUR y la política exterior brasileña”. En: José Briceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, TESEO, pp. 321 - 363.

YEATS Alexander (1996). The World Bank, International Trade Division. Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/>