

Sistemas de integración regional: el Mercosur

DOI: 10.32870/in.v0i19.7135

Luis Manuel Mejía Orozco¹
Jorge Luis Castrejón Lozano²

Resumen

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es quizá uno de los esquemas de integración más avanzados en América Latina; sin embargo, es también un reflejo de los retos que la integración latinoamericana representa, ya que alberga el mercado de algunas de las economías más fuertes de la región. Su proceso de evolución ha sido complejo y lleno de especificidades, su impacto en la economía regional ha sido de los más positivos, y el comercio tanto hacia dentro como hacia afuera de la región se ha intensificado. Por otro lado, políticamente el Mercosur no tiene mucho avance, sus procesos democráticos e instituciones internas carecen de relevancia para el avance de la supranacionalidad, su enfoque sigue siendo meramente económico y tampoco parece acercarse a una integración social y cultural. Mercosur sigue siendo el esquema que más solidez tiene en la actualidad, y tras los nuevos escenarios que surgen en la región, se puede definir un nuevo rumbo para la integración.

Palabras clave: Mercosur, integración económica, Latinoamérica, mercado común, regionalismo.

-
1. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, con énfasis en la Unión Europea y América Latina, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: maneeuropa_007_@live.com
 2. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, con énfasis en la Unión Europea y América Latina, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jl.castrejon@hotmail.com

REGIONAL INTEGRATION SYSTEMS: MERCOSUR

Abstract

The Southern Common Market (Mercosur) is perhaps one of the most advanced integration schemes in Latin America; however, it is also a reflection of the challenges that Latin American integration represents, since it houses the market of some of the strongest economies region of. Its evolutionary process has been complex and full of specificities, its impact on the regional economy has been one of the most positive, and trade both in and out of the region has intensified. On the other hand, Mercosur politically does not have much progress, its democratic processes and internal institutions lack relevance for the advancement of supranationality, its focus remains merely economic and does not seem to approach social and cultural integration either. Mercosur is still the scheme that has more solidity today, and after the new scenarios that arise in the region, a new direction for integration can be defined.

Keywords: Mercosur, economic integration, Latin America, common market, regionalism.

1. Introducción

La integración en América Latina ha sido una historia de retos y conflictos, que finalmente han dado como resultado diferentes esquemas regionales, generalmente con poca profundidad en integración, que no van más allá de uniones aduaneras o esquemas de libre comercio, que sin duda han representado el avance de la integración económica, política y social de la región. El Mercosur es el único esquema de integración que se ha caracterizado por su avance acelerado, que incluso ha sido comparado con la Unión Europea, por la característica multidimensional del proyecto de integración. Sin embargo, carece profundamente de la capacidad y competitividad global con la cual definitivamente cuenta la Unión Europea, pero que carece en un bloque de esas condiciones geográficas, sociales, económicas y políticas.

En el siguiente trabajo se pretende analizar el sistema de integración política, económica y social en la región desde estas perspectivas, de manera que sea posible considerar y exponer las condiciones que se generan en el escenario internacional dentro del sistema comercial y político global, así como de las condiciones de cada país frente al complejo contexto mundial de globalización, integración y ascensión de nuevos actores internacionales como China, India, y el movimiento

de las potencias actuales como Estados Unidos, Japón, Alemania, Rusia, etcétera.

2. Antecedentes

El Mercosur nació de un encuentro entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991, en Asunción, capital del Paraguay. En aquella ocasión los cuatro países firmaron un acuerdo llamado "Tratado de Asunción", que les permitía realizar negocios comerciales entre ellos, además de actuar en conjunto para establecer acuerdos con otros países del mundo, y sentaba las bases para que siguieran trabajando en diferentes áreas.

En 1994, a través de la firma del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur estableció las bases de su estructura institucional con el objetivo de organizar la dinámica de los trabajos en los órganos del bloque. La Presidencia del Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del bloque, y responsable por la toma de decisiones y de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y los acuerdos firmados en su ámbito, es ejercida por rotación, en orden alfabético de los Estados parte, por un periodo de seis meses.

2.1. Situación geográfica del Mercosur

Actualmente el Mercosur está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, que son llamados Estados parte. Próximamente Bolivia también será un Estado parte del bloque, encontrándose actualmente en proceso de adhesión.

Además otros países, que son parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), pueden participar de las reuniones del Mercosur para tratar temas de interés común tales como integración política, económica, social, etc., en carácter de invitados. Eso significa que tienen derecho a voz pero sin voto. Son los llamados Estados asociados y están compuestos por Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y más recientemente Guyana y Surinam.

2.2. Aspectos históricos y generales del Mercosur

El Mercado Común del Sur es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, esta última en proceso de adhesión.

Sus idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués. La versión oficial de los documentos de trabajo será la del idioma del país sede de cada reunión. A partir de 2006, por medio de la Decisión CMC número 35/06, se incorporó el guaraní como uno de los idiomas del bloque.

El Mercosur es un proceso abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (Bekerman *et al.*, 1992). Como resultado ha establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países, otorgándoles, en algunos casos, carácter de Estados asociados —es la situación de los países sudamericanos—. Éstos participan en actividades y reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los Estados parte. El Mercosur también ha firmado acuerdos de tipo comercial, político o de cooperación con una diversa cantidad de naciones y organismos en los cinco continentes.

2.3. Elementos que propiciaron la integración regional

La reconfiguración global que se está presentando actualmente exige a los países la necesidad de formar bloques de cooperación e integración para fortalecer sus capacidades productivas y comerciales, frente al contexto mundial tan cambiante y en creciente expansión (Bichara, 2012). La globalización y la innovación tecnológica han dotado al mundo de una fuerte competencia entre países y sistemas económicos que produce la necesidad de contar con más fortalezas para el comercio, la producción y el poder político (Bernal-Meza y Lavagna, 2000).

Desde sus inicios el Mercosur ha promovido como pilares fundamentales de la integración los principios de democracia y de desarrollo económico, impulsando una integración con rostro humano (Bouzas, 2001). En línea con estos principios, se han sumado diferentes acuer-

dos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para sus habitantes.

Estos acuerdos significaron la incorporación de las dimensiones: ciudadana, social y de integración productiva, entre otras, para las cuales, por un lado, fue necesario adaptar y ampliar la institucionalidad del bloque en toda la región atendiendo nuevas demandas y profundizando la participación efectiva de la ciudadanía por diferentes medios; y por otro, debió dotarse de mecanismos de financiamiento solidarios propios.

2.4. Variables geográficas y sistemáticas del Mercosur

- Su territorio tiene una extensión de 14'869,775 km² en la cual conviven diversos ecosistemas, tanto continentales como marítimos, que poseen una de las mayores reservas de biodiversidad del mundo.
- Su población supera los 295'007,000 de personas con una diversidad formidable de pueblos y culturas.
- Posee una de las más importantes reservas de agua dulce del planeta: el Acuífero Guaraní.
- Tiene recursos energéticos inmensos, tanto renovables como no renovables.
- Es la quinta mayor economía del mundo.

2.5. Problemáticas que se buscan resolver con este sistema de integración regional

A través del Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, los Estados parte deciden constituir un mercado común con la finalidad de que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (Mercosur).

Bajo esta premisa se plantea, por medio del Mercosur, resolver las siguientes problemáticas o generar las oportunidades correspondientes en la región:

La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.

El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.

La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados parte.

El compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

3. Procesos de reforma institucional (etapas históricas y desarrollo del sistema de integración)

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comenzaron el proceso de integración del Cono Sur, firmando el Tratado de Asunción, que constituyó al Mercado Común del Sur (Mercosur). En su artículo 24 fue previsto el establecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, cuyo objetivo era incorporar al Poder Legislativo en el proceso de implementación del bloque, siendo la Comisión un canal de comunicación entre los Poderes Ejecutivos y los Legislativos de los Estados parte.

En 1994, por el Protocolo de Ouro Preto, fue creada la estructura institucional del Mercosur, que incluyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta, compuesta por representaciones de los parlamentos nacionales de los Estados parte del bloque.

3.1. Tratados, acuerdos y protocolos (procesos de reforma institucional)

Desde la constitución del Mercosur en 1991 con el Tratado de Asunción, se han emitido un total de 151 documentos entre acuerdos, protocolos, memorandos y tratados en relación con las actividades del Mercosur tanto hacia el interior como hacia el exterior.

El único tratado internacional que celebran los Estados que integran Mercosur es el Tratado de Asunción, la celebración de acuerdos,

protocolos y memorandos son en función de reformar el tratado fundacional.

El Mercosur ha suscrito un gran número de protocolos y acuerdos “secundarios”, ya que pueden ser de carácter bilateral o multilateral entre los Estados miembros y con terceros, éstos de distinta índole, entre ellos: tratados de libre comercio con Estados, acuerdos de cooperación económica y para el desarrollo, así como de carácter institucional y técnico para el cumplimiento de sus objetivos.

3.2. Antecedentes históricos

Los antecedentes de la creación del Mercosur cabe encontrarlos en los primeros esfuerzos globales de integración y cooperación entre los países latinoamericanos que se dieron en el ámbito de los Tratados de Montevideo de 1960 (ALALC) y de 1980 (ALADI), que sustituyó al primero. Ahora bien, diferentes problemas dificultaron que se alcanzase la plena liberalización del comercio regional, entre ellos: los efectos negativos que la coyuntura recesiva de los años ochenta tuvo en el continente, agravados por el grave problema de la deuda externa de los tres países de mayor desarrollo: Brasil, México y Argentina (Caribe, 2018).

Cuadro 1

| Etapas | |
|-------------------------------|-------------------|
| Transición | 1991-1994 |
| Consolidación | 1995-1998 |
| Estancamiento | 1999-2001 |
| Relanzamiento | 2002-2006 |
| Cambio de poder (progresista) | 2007-2015 |
| Cambio de poder (neoliberal) | 2016 |
| Incertidumbre | 2017 - actualidad |

3.3. Etapas: tratados, protocolos y acuerdos

Las distintas etapas que ha recorrido el Mercosur, hablando desde la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, así como su entrada en vigor a fines de diciembre de 1994, se desarrolló una etapa de tran-

sición, de acuerdo con la normativa correspondiente en el documento. Asimismo se realizaron siete cumbres del Consejo Mercado Común, y 17 reuniones del Grupo Mercado Común, se reafirmó la estructura institucional, se habilitó una mejora de los canales de intercambio y libre comercio (Chudnovsky, 2001); y se dio continuidad al proceso, lo cual redundó en una mayor confiabilidad. Estos distintos aspectos posibilitaron los acuerdos firmados en la reunión de Ouro Preto y la aprobación de las bases de la Unión Aduanera (Domínguez, 1998).

4. Descripción de etapas de integración

4.1. Transición

Se crea el Mercosur con el Tratado de Asunción (1991), donde se forma el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común; se constituye como zona de libre comercio y se consolida con el Tratado de Ouro Preto (1994), que le da las bases institucionales para hacerse una unión aduanera (imperfecta).

Tratado, acuerdo o protocolo

Año 1991: Tratado de Asunción (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

- Protocolo de Brasilia.
- Protocolo de las Leñas.

Órganos institucionales creados, declaraciones

- Consejo del Mercado Común (secretarios de RR.EE. y Economía cuatro países, presidencia rotativa seis meses).
- Grupo Mercado Común (cuatro miembros titulares por país: RR.EE. Economía, Banco Central).
- Declaración del español y portugués como idiomas oficiales de Mercosur.

Características

- a. Programa de liberación comercial con desgravaciones progresivas, lineales y automáticas.
- b. Bases de la constitución de una unión aduanera.
- c. Armonización de las políticas macroeconómicas.
- d. Adopción de acuerdos sectoriales de cooperación.
- e. Sistema de solución de controversias: negociación directa, intervención del Grupo Mercado Común, procedimiento arbitral.
- f. Cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa.

4.2. Consolidación

Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros (Garnelo, 1998), además de promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación, y en otras medidas destinadas a asegurar la transparencia y la cooperación en materia de defensa (Serbin, 2007).

Tratado, acuerdo o protocolo

- Año 1994: Cumbre "Protocolo de Ouro Preto".
- Protocolos y acuerdos secundarios:
 - Inversiones.
 - Jurisdicción internacional en materia contractual.
 - Educación.
 - Medidas cautelares.
 - Código aduanero.
- Año 1998: "Protocolo de Ushuaia.
- Acuerdos y protocolos secundarios:
 - Defensa de la competencia.
 - Diseños industriales.
 - Extradición.

- Educación.
- Inversiones, comercio.
- Intercambio de información, vehículos automotores y conductores.
- Asistencia mutua.
- Supresión de visas.
- Migración.
- Comercio.
- Medio ambiente.
- Cooperación económica, cooperación financiera, cooperación técnica.
- Asistencia jurídica mutua en asuntos penales.

Órganos institucionales creados, declaraciones

- Comisión de Comercio del Mercosur.
- Foro Consultivo Económico-Social.
- Secretaría Administrativa del Mercosur.
- Comisión Parlamentaria Conjunta.
- *Declaración del compromiso democrático.*
- Observatorio de la Democracia del Mercosur.

Características

- a. Personalidad jurídica internacional.
- b. Ampliación y profundización de estructura institucional (funciones y facultades de los órganos institucionales).
- c. Bases para arancel externo común.
- d. Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur.
- e. Sistema de solución de controversias.
- f. Compromiso democrático.
- g. Estados asociados de Bolivia y Chile.
- h. Miembros del Congreso de Paraguay se oponían a la adhesión de Venezuela.

4.3. Estancamiento

Brasil entra en crisis económica, después Argentina. La crisis del real brasileño provoca descenso económico del Mercosur y cuestiona su pertenencia al bloque.

Tratado, acuerdo o protocolo

- Año 1998: “Protocolo de Olivos”.

Órganos institucionales creados, declaraciones

- Derogación del Protocolo de Brasilia.
- Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur.

Características

- a. Resolver los conflictos y minimizar las diferencias entre los Estados.
- b. Mecanismos sólidos de resolución de controversias de carácter judicial.
- c. Bases para un esquema de derecho comunitario de Mercosur.
- d. Secundarios:
- e. Jurisdiccional, cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa.
- f. Jurisdiccional, contrato de transporte internacional, transporte.
- g. Asistencia jurídica mutua en asuntos penales.
- h. Educación.
- i. Migración, regularización migratoria.
- j. Defensa de la competencia.
- k. Educación.
- l. Comercio.
- m. Educación.
- n. Contrataciones públicas.
- o. Visa, migración.
- p. Comercio.
- q. Traslado de personas condenadas.

4.4. Relanzamiento

Adhesión de Venezuela. Parlamento del Mercosur, es el órgano legislativo del Mercosur. Entró en funcionamiento oficialmente el 7 de mayo de 2007. El Parlamento tiene sede en la ciudad de Montevideo en Uruguay. Y representa a más de 298'700,000 personas (Poder Ciudadano, 2015).

Tratado, acuerdo o protocolo

- Año 2005: Protocolo constitutivo del Parlasur.

Órganos institucionales creados, declaraciones

- Deroga a la Comisión Parlamentaria Conjunta 2005-2007.
- Parlamento del Mercosur.

Características

- a. Órgano de representación de los pueblos del bloque.
- b. No tiene facultades decisorias, órgano independiente para desempeñar un papel político.
- c. Preservación de la democracia y los derechos humanos.
- d. Dictamen previo en las decisiones, resoluciones y directivas que emitan los órganos decisorios del Mercosur.
- e. Integración:
 - i. 43 parlamentarios a Argentina (23.1% del total).
 - ii. 75 parlamentarios a Brasil (40.3% del total).
 - iii. 18 parlamentarios a Paraguay (9.7% del total).
 - iv. 18 parlamentarios a Uruguay (9.7% del total).
 - v. 32 parlamentarios a Venezuela (17.2% del total).
- f. Dictámenes.
- g. Proyectos de normas.
- h. Anteproyectos de normas.
- i. Declaraciones.
- j. Recomendaciones.
- k. Informes.
- l. Disposiciones.

4.5. Cambio de poder (progresista)

Cambios de régimen político en economías de América Latina, constitución del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Unidad de Participación Social, Adhesión de Bolivia.

Tratado, acuerdo o protocolo

- Protocolos y acuerdos secundarios:
 - 2007: seis documentos.
 - 2008: ocho documentos.
 - 2009: tres documentos.
 - 2010: nueve documentos.
 - 2011: tres documentos.
 - 2014: cuatro documentos.
 - 2007-2014: 33 protocolos y acuerdos.

Órganos institucionales creados, declaraciones

- Año 2015: Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur. Grupo de trabajo para la liberalización arancelaria de productos de comercio exterior.
- Declaración de guaraní como tercer idioma oficial del Mercosur.

Características

- a. Solución de controversias.
- b. Educación.
- c. Acuerdos sede, instituto social.
- d. Acuerdos sede, Parlamento Mercosur.
- e. Inversiones, comercio.
- f. Comercio.
- g. Protección de niños, niñas y adolescentes.
- h. Educación.
- i. Documentos de viaje, migración.
- j. Acuerdos sede, derechos humanos.
- k. Equipos conjuntos de investigación.
- l. Orden de detención.

- m. Defensa de la competencia.
- n. Consultas políticas.
- o. Documentos de viaje.
- p. Compromiso democrático.
- q. Turismo, migración.

4.6. Cambio de poder (neoliberal)

A partir del año 2015 los gobiernos progresistas en el Mercosur comenzaron a perder vigencia, iniciando con Argentina con nuevo gobierno abiertamente neoliberal, al igual que Uruguay, Venezuela y Brasil están en gran inestabilidad política donde los gobiernos neoliberales reclaman el poder. Bolivia pierde fuerza progresista, Paraguay pierde fuerza progresista y Paraguay se mantiene con una visión neoliberal.

Tratado, acuerdo o protocolo

- Año 2017: Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur.
- Acuerdos y protocolos secundarios:
 - Derechos humanos.
 - Armas.
 - Contrataciones públicas.
 - Contratos internacionales de consumo.
 - Seguros.
 - Cooperación económica.
 - Bienes decomisados.
 - Educación.
 - Asistencia jurídica mutua en asuntos penales.
 - Comercio, económico.

Órganos institucionales creados, declaraciones

- Instrumento jurídico capaz de estimular las inversiones intra-Mercosur.

Características

- a. Generar un espacio de cobertura a las inversiones en el bloque y brindar mayores garantías a los inversores locales y extranjeros.
- b. Reconoce “el papel fundamental de la inversión en la promoción del desarrollo sustentable, en el crecimiento económico, en la reducción de la pobreza, en la creación de empleo, en la expansión de la capacidad productiva y en el desarrollo humano”.
- c. Abrir nuevas iniciativas de integración entre los Estados parte.
- d. Un mecanismo que reduzca la incertidumbre de las inversiones dentro del espacio regional.
- e. Asegurar las medidas que afecten a la inversión, que sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial, de conformidad con su ordenamiento jurídico.
- f. Garantizará que sus leyes, regulaciones y resoluciones administrativas de aplicación general sobre cualquier asunto cubierto por el acuerdo sean publicadas, y realizará sus mejores esfuerzos para ponerlas a disposición en formato electrónico.
- g. Procurará proveer oportunidades razonables a aquellos interesados en expresar su opinión sobre medidas que eventualmente pretenda adoptar, de conformidad con su legislación nacional.

4.7. Incertidumbre

La estabilidad política de América Latina está en entredicho por la polarización de los regímenes políticos nacionales de Brasil, la crisis política y social en Venezuela, la turbulenta salida de la crisis en Argentina y la influencia de los mercados asiáticos y europeos en el comercio de América Latina.

5. Estructura institucional

5.1. Estructura orgánica

La estructura orgánica del Mercosur se ha venido desarrollando de manera similar a la de la Unión Europea, consiste en un sistema de integración regional con un avance significativo en cuando a la pro-

fundización, más que la ampliación; podría ser considerado en segundo modelo de desarrollo más avanzado, después de la UE. Los procesos democráticos son fundamentales en la estructura del Mercosur, al igual que su estructura jerárquica e incluso ha adquirido características complejas y difíciles de expresar, pero que sin duda han dotado al Mercosur de una fortaleza institucional que no poseen algunos otros esquemas de integración en Latinoamérica y en el mundo (Caetano *et al.*, 2009); se describen de manera puntual las funciones y facultades de las instituciones del Mercosur.

Según lo establecido en el artículo 1° del “Protocolo de Ouro Preto” sobre la estructura institucional del Mercosur, los órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental del Mercosur son: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

El Mercosur es un proceso de integración de carácter intergubernamental, donde cada Estado parte tiene un voto, y las decisiones deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte.

Toma sus decisiones a través de tres órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del Mercosur, el cual conduce políticamente el proceso de integración; el Grupo Mercado Común (GMC), que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque; y la Comisión de Comercio (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial. Asistiendo a dichos órganos existen más de 300 foros de negociación en las más diversas áreas, los cuales se integran por representantes de cada país miembro y promueven iniciativas para ser consideradas por los órganos decisorios.

Una vez negociadas y aprobadas las normas por los órganos decisorios del bloque, éstas son obligatorias y cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Cuadro 2

| Consejo del Mercado Común (CMC). Órgano supremo y toma de decisiones y cumplimiento del Tratado de Asunción. | Grupo Mercado Común (GMC). Órgano ejecutivo de los programas, los acuerdos firmados intra-Mercosur y con otros países. | Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Órgano de comercio que vela por las políticas de comercio común acordados intra-Mercosur y con terceros países. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Representado por:</i> Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores o de Economía. | Subgrupos de trabajo. | Comités técnicos. |
| Grupos | Reuniones especializadas. | Parlamento del Mercosur (PM). |
| Alto representante general del Mercosur (ARGM). | Grupos <i>ad-hoc</i> . | Secretaría del Mercosur (SM). |
| Alto representante general del Mercosur (ARGM). | Grupos. | Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR). |
| Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM). | Observatorio del Mercado de Trabajo (OMTM). | Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur (TAL). |
| Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM). | Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR). | Foro Consultivo Económico y Social (FCES). |
| Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos (RAADDHH). | Comisión Socio-Laboral del Mercosur (CSLM). | Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho (CMPED). |
| Instituto Social del Mercosur (ISM). | Comité Automotor (CA). | Cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos designados por los países. |
| Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). | Cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos designados por los gobiernos. | |
| Instituto Mercosur de Formación (IMEF). | | |

| Consejo del Mercado Común (CMC). Órgano supremo y toma de decisiones y cumplimiento del Tratado de Asunción. | Grupo Mercado Común (GMC). Órgano ejecutivo de los programas, los acuerdos firmados intra-Mercosur y con otros países. | Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Órgano de comercio que vela por las políticas de comercio común acordados intra-Mercosur y con terceros países. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Observatorio de la Democracia (ODM). | | |
| Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). | | |

6. Análisis de la dimensión político-institucional

La estructura institucional del Mercosur es una gran prueba de la perseverancia de sus líderes, debido a su gran progreso paulatino y bastante avanzado en el proceso de integración, por lo tanto se realiza una revisión puntual de manera profunda del esquema político institucional con la finalidad de conocer y poder hacer una reflexión sobre la relación que existe entre las instituciones y los Estados, así como la sociedad en general y los actores involucrados en el proceso de integración de Mercosur, para finalmente exponer de manera ilustrativa la fortaleza del proceso de construcción institucional de este esquema de integración, que al momento cuenta con gran relevancia en la región y en el plano global; esto ayudará de manera significativa a identificar la importancia de los elementos fundamentales del esquema de integración del Mercosur.

6.1. Análisis de la dimensión política

El Mercosur entra dentro de una categoría especial como sistema de integración debido a su nivel de profundidad en aspectos económicos y los retos aún presentes en el ámbito político, en este aspecto guarda cierta similitud con la historia de la Unión Europea, se consideran ciertos factores dentro de su estructura fundamental, principalmente la cuestión democrática existente con el Parlamento, y sus órganos de poder duro como el Consejo, asimismo el cambio en el Parlamento

de ser intergubernamental, a ser supranacional al utilizar la vía del sufragio para elegir a los miembros por los ciudadanos con base en las normas electorales internas de cada país. El Parlamento se convierte, por tanto, en la expresión social del bloque, es un paso en la profundización de la integración mercosureña, ampliando los elementos políticos y sociales. El elemento social es importante porque su presencia es relativa dentro del Mercosur, es decir, está en una etapa de participación supranacional inicial, sin dejar aún lo intergubernamental.

6.2. Descripción del nivel de integración política alcanzada

El Mercosur posee un entramado de instituciones resultado de su gran avance en el proceso de integración, por lo que es pertinente realizar un análisis de su estructura político-institucional para entender la relación que poseen estas instituciones y dar cuenta de que, con fuerte o relativa presencia, son importantes para mantener en movimiento este esquema de integración. El Mercosur es un mesosistema de integración, tiene dentro de su estructura elementos fundamentales a considerar en lo particular, tal es el caso del Parlamento, el cual ha sido modificado en el año 2006 y pasó de ser intergubernamental a ser supranacional, al ser elegidos los miembros del Parlamento por medio del sufragio efectivo, libre y secreto por los ciudadanos con base en las normas electorales internas de cada país. El Parlamento se convierte, por tanto, en la expresión social del bloque, es un paso en la profundización de la integración mercosureña, ampliando los elementos políticos y sociales. El elemento social es importante porque su presencia es relativa dentro del Mercosur, es decir, está en una etapa de participación supranacional inicial, sin dejar aún lo intergubernamental.

El segundo tema importante a analizar es el Grupo del Mercado Común: éste se creó en el Tratado de Asunción, ya que da cuenta de la intencionalidad inicial del Mercosur, que es implementar la cuestión económica. Es de hecho de los principales órganos del Mercosur, el único que se ha mantenido desde su creación y manifiesta la ideología con la que se creó este bloque, más neoliberal que proteccionista y atendiendo a una necesidad económica por los cambios del sistema internacional.

Ahora bien, ya se habló de lo político y de lo económico, el otro gran órgano a considerar es el Tribunal Permanente de Revisión, de

aspecto jurídico. Este Tribunal ha evolucionado en sus funciones y alcance, logrando un nivel de supranacionalidad inicial, ya que ha servido más como un foro que facilita la solución de controversias que como una institución que aplique y haga cumplir normas y reglas. Dicho lo anterior, se puede entender entonces que el Tribunal Permanente de Revisión no ejecuta ni obliga, es simplemente un facilitador.

Es importante comprender que las instituciones no se entienden sin el rol de los actores políticos y sociales, más aun cuando son expresión de las relaciones sociopolíticas que se establecen con éstos. El rol desempeñado por los actores oficiales es central, mientras que el de los actores sociales es periférico. Las élites políticas gubernamentales, los funcionarios y técnicos se hallan presentes, mientras que los actores sociales, principalmente empresarios y trabajadores sólo están inicialmente presentes (Rocha, 2006: 191).

El argumento de Rocha y con base en el cuadro de análisis político institucional, se puede observar que si bien el Mercosur se ha adaptado a los cambios exigidos a través del tiempo y espacio, los tres pilares más importantes, de índole meramente económica, no han cambiado y se mantienen en el nivel intergubernamental, síntoma de que las intenciones se siguen manifestando, pero las acciones siguen estando ausentes.

6.3. Análisis político institucional

Las instituciones, en cuanto a su composición, pueden separarse entre aquellas que tienen capacidad decisoria, las auxiliares y las conformadas por funcionarios del Mercosur. Los únicos órganos con capacidad decisoria de carácter intergubernamental son el CMC, el GMC y la CCM. Estos órganos emiten decisiones, resoluciones y directivas, respectivamente. Estos órganos son constituidos por presidentes y funcionarios gubernamentales. Se guarda una relación jerárquica en el orden en que han sido ubicados.

En relación con los órganos auxiliares, se tiene que son los órganos subordinados a los órganos con capacidad decisoria. Son auxiliares porque se trata de órganos técnicos o especializados en diferentes temáticas y asesoran a los órganos con capacidad decisoria, tales como los subgrupos de trabajo, los comités técnicos, las reuniones especializadas, los grupos *ad hoc*, etc. Se componen por funcionarios que pue-

den pertenecer a distintos ministerios o secretarías de gobierno, por lo que reciben instrucciones de sus gobiernos.

Sobre los órganos integrados por funcionarios, éstos no dependen ni fueron designados por los órganos políticos de los Estados, ni reciben instrucciones de ningún gobierno. El modo de ingreso a estos órganos es mediante concurso público regional. Es el caso de la SM, la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, el ISM, el IPPDH, el IMEF y el CMPED. A continuación se describen y analizan cada una de las instituciones y organismos anteriormente mencionados.

6.4. Consejo del Mercado Común

El Consejo del Mercado Común es el máximo órgano político superior conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía. Es el órgano del Mercosur que emite las “decisiones”. A este órgano le compete la conducción de la política y la toma de decisiones. Las decisiones de este órgano se toman por consenso de sus miembros. Entre sus funciones se destacan las de: ejercer la titularidad de la personería jurídica del Mercosur, formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común, firmar acuerdos con terceros países y organismos internacionales, pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común, crear, modificar o suprimir los órganos que estime pertinentes, designar al director de la Secretaría del Mercosur y adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria. La Presidencia es ejercida por rotación de los Estados parte en el orden alfabético cada seis meses.

Son órganos dependientes del CMC los Grupos de Trabajo permanentes o *Ad Hoc* o Grupos de Alto Nivel, además de las Reuniones de Ministros (se expresan mediante acuerdos), y los Comités Técnicos. La relación del CMC con estos órganos es de tutela. Además, se han incluido en su coordinación al alto representante general del Mercosur (ARGM), la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), el Instituto Mercosur de Formación (IMEF), el Observatorio de la Democracia del Mercosur (ODM) y la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos (RAADDHH).

6.5. *Foro de Consulta y Concertación Política*

Este Foro fue creado por el CMC en 1998, como órgano auxiliar, integrado por altos funcionarios de las cancillerías, con la función de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados parte. Produce recomendaciones al CMC. A principios de 2002 se dispuso fortalecer estos organismos, estableciendo un mecanismo de coordinación con el GMC, y delegándole la atención de las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior, y Desarrollo Social, así como las Reuniones Especializadas de la Mujer (REM), sobre Droga (RED) y de Municipios e Intendencias.

6.6. *Instituto Social del Mercosur*

Este Instituto es una instancia técnica regional de investigación en el campo de las políticas sociales de Mercosur. Nació en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS), siendo creado por Decisión del Consejo Mercado Común número 03/2007. El IMEF tiene entre sus funciones ser el organismo técnico de apoyo para la implementación del Plan Estratégico de Acción Social Mercosur (PEAS) y de las acciones sociales promovidas por los Estados parte; coordinar el diseño, monitoreo, evaluación y difusión de proyectos sociales regionales; promover y desarrollar investigaciones con el fin de apoyar la toma de decisiones en el diseño, implementación y evaluación de los impactos de las políticas sociales; fomentar espacios de reflexión, análisis y difusión sobre los temas emergentes en la agenda social del Mercosur; y recopilar, intercambiar, publicar y difundir las mejores experiencias y prácticas sociales a nivel regional e interregional.

6.7. *Observatorio de la Democracia del Mercosur*

El Observatorio fue creado con el propósito de contribuir con el fortalecimiento de los objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, en la República de Bolivia y en la República de Chile. Su objetivo es acompañar los procesos electorales en los Estados parte; coordinar acciones del cuerpo de observadores electorales del Mercosur; realizar las actividades y proporcionar los

informes que sean solicitados por el Parlamento del Mercosur o al menos por el Consejo del Mercado Común (CMC); presentar un informe anual de sus actividades al pleno, que será remitido al CMC y a la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM). El ODM es el organismo democrático del Mercosur.

6.8. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH)

El IPPDH es una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas públicas en derechos humanos e implementación de las líneas estratégicas aprobadas por la RAADH, mismo que es coordinado por el FCCP con miras a contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del Mercosur. El IPPDH está integrado por el Consejo de Representantes Gubernamentales, la Secretaría Ejecutiva y cinco departamentos. El Consejo de Representantes Gubernamentales es el órgano directivo del Instituto. Está integrado por un representante gubernamental titular y un alterno de cada Estado parte, designados a tal fin por la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del Mercosur (RAADH). Los departamentos son instancias de apoyo a la gestión institucional y cada uno de ellos estará a cargo de un jefe, responsable ante el secretario ejecutivo.

6.9. Grupo Mercado Común

El Grupo Mercado Común es el segundo órgano con capacidad decisoria del Mercosur y se considera como el órgano ejecutivo. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales de los Estados parte. El GMC se pronuncia mediante resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados parte. Entre sus funciones y atribuciones se destacan: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y de las decisiones adoptadas por el CMC; proponer proyectos de decisión al CMC; tomar medidas para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas por el CMC; proponer medidas tendentes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación con terceros países y agrupaciones de países; aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría del Mer-

cosur y supervisar las actividades de la misma. Los órganos bajo tutela son los subgrupos de trabajo, las reuniones especializadas, grupos *ad hoc*, el Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCER), los Grupos, la Comisión Socio-laboral del Mercosur y el Comité Automotor.

7. Análisis de la dimensión económica

7.1. Proceso de integración económica

Dentro del contexto del proceso de integración histórica en el ámbito económico del Mercosur, podemos señalar dos etapas muy importantes. Los años sesenta y setenta representan la primera etapa, y los años ochenta y noventa corresponden a la segunda etapa. Es muy práctico señalar que la segunda etapa está representada por reestructuras y reimpulsos de los procesos que dieron lugar a la primera etapa, y posteriormente se generan nuevos procesos de integración.

Se realizaron una gran cantidad de acuerdos bilaterales y multilaterales (principalmente de orden comercial e institucional); se tiene registro al año 2018 de 517 acuerdos firmados al interior y al exterior del Mercosur, considerando el Tratado de Asunción como el fundacional y principal, y los subsecuentes reformatorios o modificatorios de diferente orden jurídico y relevancia, como el de Ouro Preto.

7.2. Primera etapa (1960-1970)

Desde sus inicios el Mercosur ha promovido como pilares fundamentales de la integración los principios de democracia y de desarrollo económico, impulsando una integración con rostro humano. En línea con estos principios, se han sumado diferentes acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para sus habitantes.

Estos acuerdos significaron la incorporación de las dimensiones ciudadana, social y de integración productiva, entre otras, para las cuales, por un lado, fue necesario adaptar y ampliar la institucionalidad del bloque en toda la región atendiendo nuevas demandas y pro-

fundizando la participación efectiva de la ciudadanía por diferentes medios; y por otro, debió dotarse de mecanismos de financiamiento solidarios propios, como es el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), entre otros fondos.

7.3. Segunda etapa (1980-1990)

El Mercosur es un proceso abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Como resultado ha establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países, otorgándoles, en algunos casos, carácter de Estados asociados —es la situación de los países sudamericanos—. Éstos participan en actividades y reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los Estados parte. El Mercosur también ha firmado acuerdos de tipo comercial, político o de cooperación con una diversa cantidad de naciones y organismos en los cinco continentes.

La trayectoria de América Latina en busca de la integración económica regional está marcada por la distancia existente entre el discurso político y las acciones concretas. Los países implicados en este proceso pregonan desde el punto de vista político la integración, y aceptan las premisas integracionistas necesarias; sin embargo, en el terreno de la práctica siguen manteniendo actitudes que no favorecen la integración. Los Estados participantes necesitan tener certeza de que los mecanismos elegidos para la integración son los más adecuados, así como también deben tener claras las variables internas y externas que pueden influir sobre el desarrollo del proceso.

7.4. Integración económica y comercial por niveles

Todos estos elementos van a influir directamente en las expectativas y en los resultados del proceso que está en marcha. Es esta situación la que exige, por lo menos, la superación de enfoques reduccionistas que apenas abordan las cuestiones económicas y comerciales. Sin embargo, de poco sirve la concienciación de los jefes de Estado, si el conjunto de los agentes sociales no hace posible que las decisiones de la cúpula gubernamental se tornen realidad.

La integración no se realiza sólo desde los organismos gubernamentales a través de tratados, acuerdos y actos oficiales, producto de intereses minoritarios, sino que es necesaria la participación conscientemente activa de los diversos segmentos de la sociedad civil; es, por tanto, un proceso que debe implicar al conjunto de la sociedad.

7.5. Integración económica Mercosur y América Latina

El comercio intrabloque de los países del Mercosur es acotado cuando se lo compara con otras experiencias de integración a nivel global, pero adquiere relevancia en el contexto de la reducida integración al interior de América Latina y el Caribe. Con excepción del elevado comercio entre los países del Mercado Común Centroamericano, que supera al 25% de su comercio total, el Mercosur es junto con el Caribe el bloque regional con mayor comercio entre sus miembros (CEPAL, 2014, 2017; Cordero, 2017).

Los países del Mercosur destinan, conjuntamente, un 13% de sus exportaciones al propio bloque (14% al considerar a los países miembros originales) y, de lo que importan, un 16% proviene de socios del bloque. Ello contrasta con lo que ocurre al interior de la Alianza del Pacífico, el otro bloque de envergadura regional, que destina a sí mismo sólo un 3% de sus exportaciones, una proporción menor a la de sus ventas externas al Mercosur (4%). La relevancia que adquiere el Mercosur para cada uno de sus miembros es heterogénea. Previsiblemente, cobra mayor importancia para los países de menor tamaño relativo. Paraguay es el país que destina mayor parte de sus exportaciones a los socios del bloque (48%) y, a su vez, les demanda un 35% de sus importaciones. A una distancia considerable se ubica Uruguay, que coloca 24% de sus ventas externas en el bloque y absorbe de éste 33% de sus importaciones. Contrariamente, Brasil destina un porcentaje relativamente bajo de sus exportaciones al Mercosur (11%) y también depende en menor medida del bloque para proveerse de importaciones (8%).

Como lo demuestran las distintas experiencias exitosas de transformación productiva, desde el este asiático a los países escandinavos, sin una política industrial y tecnológica decidida no se pueden aprovechar plenamente los beneficios de la proximidad geográfica ni de la ampliación de los mercados. En este sentido, el análisis de las

potencialidades y limitaciones que aún presenta la integración dentro del Mercosur resulta fundamental para que sus países miembros – no sólo Argentina y Brasil – identifiquen las estrategias más adecuadas para obtener el mayor provecho de su asociación, incluyendo la posibilidad de explotar algún tipo de especialización complementaria entre países.

Lo anterior cobra especial relevancia en momentos en que se discute la integración con otros bloques regionales, como por ejemplo entre el Mercosur y la Unión Europea para la conformación de un área de libre comercio birregional. Más allá de los beneficios mutuos que eventualmente podrían obtenerse en materia comercial y de inversiones, la dilación en el tiempo del cierre de las negociaciones a partir de los requerimientos de ambos bloques advierte sobre las preocupaciones sectoriales existentes en cada uno de ellos. En lo que respecta específicamente a la integración vertical sectorial entre Argentina y Brasil, la experiencia presentada en este informe respecto de los efectos del avance de China sobre las cadenas de valor bilaterales puede valer como señal de precaución.

Principales indicadores del impacto económico histórico Mercosur

Cuadro 3
Producto bruto interno de los países del Mercosur
(En millones de dólares)

| Año | Argentina | Brasil | Uruguay | Paraguay | Mercosur |
|------|-----------|---------|---------|----------|----------|
| 1980 | 206,828 | 255,070 | 7,620 | 4,448 | 473,966 |
| 1981 | 130,146 | 267,730 | 8,260 | 5,625 | 411,761 |
| 1982 | 83,610 | 274,610 | 10,020 | 5,419 | 373,659 |
| 1983 | 103,821 | 241,910 | 7,390 | 5,604 | 358,725 |
| 1984 | 116,454 | 227,280 | 5,740 | 4,387 | 353,861 |
| 1985 | 88,258 | 222,010 | 4,717 | 3,161 | 318,146 |
| 1986 | 105,462 | 268,594 | 5,857 | 3,547 | 383,460 |
| 1987 | 108,623 | 314,642 | 7,327 | 3,733 | 434,325 |
| 1988 | 126,516 | 307,393 | 7,582 | 3,951 | 445,442 |
| 1989 | 84,281 | 411,963 | 7,992 | 4,115 | 508,351 |
| 1990 | 141,468 | 437,108 | 8,355 | 5,285 | 592,216 |
| 1991 | 189,572 | 383,128 | 9,804 | 6,254 | 588,758 |

| Año | Argentina | Brasil | Uruguay | Paraguay | Mercosur |
|------|-----------|---------|---------|----------|----------|
| 1992 | 227,857 | 387,649 | 11,405 | 6,447 | 633,358 |
| 1993 | 255,500 | 436,005 | 13,405 | 6,841 | 711,751 |
| 1994 | 278,999 | 556,530 | 13,450 | 7,604 | 856,583 |
| 1995 | 284,221 | 673,110 | 16,000 | 7,961 | 981,292 |

Fuente: Centro de Estudios Bonaerense (CEB) con base en datos del BCRA, World Bank Atlas y CEPAL.

Cuadro 4

Producto bruto interno de los países del Mercosur
(Variaciones porcentuales respecto al periodo anterior)

| Año | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay |
|------|-----------|--------|----------|---------|
| 1985 | -7.00 | 7.80 | 1.68 | 4.03 |
| 1986 | 7.00 | 7.50 | 8.29 | -0.28 |
| 1987 | 2.50 | 3.50 | 7.94 | 4.51 |
| 1988 | -2.00 | -0.10 | -0.16 | 6.68 |
| 1989 | -7.00 | 3.20 | 1.49 | 5.91 |
| 1990 | -1.30 | -4.30 | 3.96 | 3.10 |
| 1991 | 10.50 | 0.30 | 3.21 | 2.32 |
| 1992 | 10.30 | -0.80 | 7.88 | 1.75 |
| 1993 | 6.30 | 4.20 | 2.53 | 3.92 |
| 1994 | 8.50 | 5.80 | 5.08 | 3.46 |
| 1995 | -4.60 | 4.20 | -2.40 | 4.70 |

Fuente: Centro de Estudios Bonaerense (CEB) con base en datos del Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, Getulio Vargas y CEPAL.

7.6. Comercio al interior del Mercosur

En 2015 el ritmo de actividad económica de los países del Mercosur registró una menor intensidad, tendencia que se ha profundizado en 2016. Mientras Brasil y Venezuela registraron una caída del PIB durante 2015, Paraguay, Uruguay y Bolivia presentaron un menor ritmo de crecimiento, al tiempo que Argentina fue la excepción ese año, logrando un incremento del producto, motorizado por el consumo y, en menor medida, por la inversión. La comparación con el bienio de recuperación post-crisis 2010-2011 es claramente desfavorable, con rit-

mos de actividad menores e incluso contracciones en algunos casos; la excepción es Bolivia. La desaceleración de la demanda externa y la dinámica de los precios internacionales han impactado negativamente en las economías del Mercosur, especializadas en la producción de productos básicos. Asimismo, el deterioro de las cuentas externas y fiscales también contribuye a entender estos desarrollos, en general negativos.

8. Análisis de la dimensión social

Desde sus comienzos, hace 27 años, el Mercosur ha puesto siempre el acento en considerar la dimensión de género como un aspecto sustancial del proceso de integración regional. Impulsado por el Foro de Mujeres del Mercosur y las ONG feministas, entre otras asociaciones, este trabajo conjunto desembocó en la creación de la Reunión Especializada de la Mujer del Mercosur (REM), concretada en 1998, y de la que en estos días se están cumpliendo 20 años. Una década más tarde, y teniendo en cuenta los avances institucionales que tuvieron los organismos nacionales de políticas para las mujeres, la REM solicitó la elevación de su estatus a Reunión de Ministras y Altas Autoridades. A partir de la Resolución del Consejo del Mercado Común número 24/02 de diciembre de 2011 se creó la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

Desde su creación, el organismo regional ha celebrado 26 reuniones semestrales, en las cuales las ministras han realizado intercambios y alcanzado acuerdos para favorecer los avances de género en cada uno de los países, así como han promovido la inclusión de la perspectiva de género en la institucionalidad del Mercosur. Desde sus comienzos, los temas debatidos han hecho referencia a la participación económica y política de las mujeres, la eliminación de la violencia en todas sus formas, la salud de las mujeres, las condiciones sociolaborales y el combate a la trata de mujeres, entre otros.

Y aunque en estos años son muchos más los logros, la actividad de estas dos décadas se puede resumir en 20 puntos: 20 años, 20 logros de la perspectiva de género en el Mercosur:

1. Creación de la Reunión Especializada de la Mujer del Mercosur, como foro para el análisis de la situación de la mujer con el fin de

- contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades, luego de una larga y sistemática demanda de la sociedad civil organizada, especialmente del movimiento de mujeres y feministas de la región.
2. Aprobación y ejecución del proyecto de cooperación internacional “Fortalecimiento de la Institucionalidad y las Políticas de Género del Mercosur”, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
 3. Declaración conjunta hacia la 100^o Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en apoyo a la aprobación del Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que prevé la adopción de medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las trabajadoras domésticas.
 4. Generación de un diagnóstico sobre la creación de un sistema de indicadores comparables a nivel regional sobre violencia doméstica basada en género en el Mercosur. Producción de cuatro diagnósticos nacionales sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual.
 5. Generación de un diagnóstico regional sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur, donde, entre otras cosas, se identificaron rutas de trata interna e internacional.
 6. Construcción, aprobación y difusión de la *Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*.
 7. Incorporación de la perspectiva de género en el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur.
 8. Consolidación de la perspectiva y avance de las políticas de género en el Mercosur con la creación de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).
 9. Construcción conjunta de la Política de igualdad de género del Mercosur, en coordinación y con aportes de al menos 12 foros/órganos del bloque regional y organizaciones de mujeres y feministas de la región.
 10. Aprobación de las Directrices de la política de género del Mercosur (CMC/DEC 13/14) con el objetivo de contribuir, desde el enfoque del feminismo y de los derechos humanos, a sentar las bases para la igualdad y no discriminación de las mujeres en la región. Es un instrumento marco que guía a las instancias del Mercosur en

- la incorporación de la dimensión de género en su gestión, tanto en el proceso de determinación de objetivos, políticas, acciones y/o proyectos regionales, así como en la elaboración de la normativa.
11. Concurso regional de audiovisuales: Participación política de las mujeres. “Paridad es igualdad”, con la recepción de 60 cortometrajes, un primer premio, nueve menciones especiales y un premio por jurado popular.
 12. Diseño, producción, lanzamiento y difusión de la campaña “Mercosur libre de trata de mujeres”, con generación de materiales de difusión en los tres idiomas oficiales del Mercosur: español, guaraní y portugués.
 13. Creación del Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional y la Red de Atención.
 14. Aprobación y ejecución del proyecto de cooperación internacional “Apoyo a la implementación de la Política de Igualdad de Género del Mercosur” con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
 15. Desarrollo y fortalecimiento de la temática de trabajo doméstico. Realización de dos talleres regionales sobre formalización de trabajo doméstico e incorporación de la perspectiva étnico-racial en la temática. Forma. Aprobación del documento de *Propuestas regionales para avanzar en la formalización del trabajo doméstico en los países del Mercosur*.
 16. Coordinación de acciones y aportes técnicos con el Instituto Social del Mercosur, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur y la Organización Internacional para las Migraciones.
 17. Realización de dos talleres de capacitación y sensibilización sobre trata de mujeres en zonas de frontera, en Asunción y Puerto Iguazú, triple frontera. Con participación de operadores de la triple frontera Argentina, Brasil y Paraguay y representantes de Uruguay: integrantes de dispositivos de atención a personas en situación de trata, representantes de instituciones en materia de acceso a la justicia con especialización o designación en materia de trata, operadores psicosociales de sociedad civil y/o funcionariado público con capacidad de detección de posibles situaciones de trata.
 18. Aprobación y ejecución del proyecto de cooperación internacional “Desarrollo de una Propuesta de Estrategia Regional para el De-

sarrollo Sustentable de las mujeres afrodescendientes e indígenas del Mercosur”.

19. Incorporación de la perspectiva étnico-racial en las actividades, acciones, programas y proyectos de la RMAAM.
20. Generación de normativa Mercosur en temáticas como: participación política de las mujeres, salud de las mujeres, violencia basada en género, estadísticas de género, trabajo doméstico, mujeres y trabajo rural asalariado, participación de las mujeres en la economía, género y educación, dimensiones de la pobreza, desarrollo de la economía social para la integración de las mujeres, incorporación de la perspectiva de género en el Mercosur, entre otras.

9. Rol de cada uno de los Estados

Los Estados parte fundadores del Mercosur y signatarios del Tratado de Asunción son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En función de que el Tratado de Asunción está abierto a la adhesión de otros Estados miembros de Asociación Latinoamericana de Integración, Venezuela se constituyó en el primer Estado latinoamericano en adherir al tratado constitutivo, en 2006, y más recientemente Bolivia, en 2015.

Los Estados miembros tienen acceso y derecho a formar parte de las instituciones del Mercosur, ya sea a través del Consejo de Ministros, el Parlasur, así como las demás instituciones.

Los Estados asociados son aquellos miembros de ALADI con los cuales el Mercosur suscribe acuerdos de libre comercio, y que posteriormente solicitan ser considerados como tales. Los Estados asociados están autorizados a participar en las reuniones de órganos del Mercosur que traten temas de interés común. Ésta es la situación actual de Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Asimismo, también pueden ser Estados asociados aquellos países con los que el Mercosur celebre acuerdos en el marco del artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980 (TM80) (acuerdos con otros Estados o áreas de integración económica de América Latina). Tal es el caso de Guyana y Surinam.

10. Análisis de la dimensión medioambiental

La Segunda Cumbre Presidencial del Mercosur (Las Leñas, Argentina, julio de 1992) resolvió crear la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) mediante la resolución número 22/92. Los objetivos generales de la REMA consistieron en la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), tendentes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración. Los objetivos específicos fueron: contribuir a establecer en materia ambiental adecuadas condiciones de competitividad entre los Estados parte y adecuada competitividad externa de los productos originarios del Mercosur.

Desde su creación, la REMA se reunió en cinco oportunidades. La primera, en Montevideo en 1993, propuso la identificación y evaluación de las legislaciones-marco de carácter instrumental o alcance general; la identificación de temas prioritarios en materia de legislación ambiental; y la recopilación y evaluación de normas nacionales, provinciales o locales en áreas limítrofes.

En la segunda reunión, realizada en Buenos Aires (1994), Argentina presentó un documento sobre *Directrices básicas en materia de política ambiental* y propuso, además, un análisis de las legislaciones nacionales sobre residuos en el marco del Convenio de Basilea sobre Transporte Transfronterizo de Residuos Peligrosos y su Eliminación (Basilea, 1989), para concertar soluciones comunes en el nivel regional. Se elaboró una Recomendación acerca de la necesidad de concretar mecanismos legales para regular aquellas actividades que pueden generar impacto ambiental en los ecosistemas compartidos.

En la tercera reunión, realizada en Brasilia (1994), se aprobó el documento sobre *Directrices básicas en materia de política ambiental*, que había sido elaborado por Argentina. Resolución 10/94 del Grupo Mercado Común. El contenido de dicho documento fue el siguiente:

1. Asegurar la armonización de las legislaciones ambientales en los cuatro Estados.
2. Condiciones ecuanímes de competitividad.
3. Prácticas no degradantes del ambiente.
4. Manejo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
5. Evaluación de impacto ambiental.

6. Mínima eliminación de contaminantes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, limpias y de reciclaje. Con adecuado tratamiento de residuos sólidos, líquidos y gaseosos.
7. El menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos regionales y en los productos de intercambio.
8. Armonización de procedimientos legales y/o institucionales.
9. Criterios ambientales comunes.
10. Fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible.
11. Desarrollo del turismo intrarregional con equilibrio ambiental.

La cuarta reunión se realizó en Asunción (1994). Argentina comunicó acerca de la reforma constitucional que compensaba algunas asimetrías legislativas respecto de Brasil. Se plantearon modificaciones al Código Aduanero del Mercosur, respecto de mercaderías que ponen en peligro la seguridad pública y la salud o la vida de personas, animales o plantas, proponiendo para tales casos la intervención de la autoridad ambiental respectiva.

La quinta reunión, realizada en Montevideo a fines de 1994, trató dos temas excluyentes. El primero, acerca del tratamiento de la continuidad institucional de la REMA a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto (diciembre, 1994), fecha en que comenzó el periodo de convergencia acordado por este último. Y el segundo, la diferencia de criterios en relación con las restricciones no arancelarias. Argentina, Paraguay y Uruguay sostuvieron que los productos provenientes de cualquiera de los Estados parte no debían tener mayor exigencia ambiental que la que tienen para sus propios productos dentro de sus territorios. De no ser así, se generaría una restricción para-arancelaria ambiental injusta. Brasil, en cambio, proponía el mantenimiento, a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto, de todas las medidas ambientales señaladas como restricciones no arancelarias. La situación quedó sin resolverse y no pudo elevarse una Recomendación al Grupo Mercado Común.

11. Relaciones exteriores y geopolítica del sistema de integración regional

Con el propósito de contribuir con la reflexión sobre el posicionamiento del Mercosur en el marco del nuevo escenario, teniendo en cuenta los desafíos planteados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el cual permitirá acordar una estrategia de carácter regional, este estudio tiene como objetivos: profundizar las reflexiones en clave regional sobre el estado de situación y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, e identificar los principales desafíos (para comprenderlos) y oportunidades (para aprovecharlas) de este nuevo escenario para la política de cooperación internacional del Mercosur.

Para ello, el sistema de integración regional aborda la temática de la cooperación internacional para el desarrollo en sentido amplio, que incluye tanto la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), como las modalidades de cooperación sur-sur (CSS) y los mecanismos financieros de innovación. A fin de dar cuenta de la complejidad y pluralidad de los cambios que están teniendo lugar en la cooperación internacional para el desarrollo, en el estudio se incluyen el estado de situación, tendencias, desafíos y oportunidades sobre los siguientes aspectos analizados en clave regional:

1. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible;
2. Los medios de implementación (Mdi) de la Agenda 2030;
3. La ayuda oficial al desarrollo (AOD);
4. La cooperación sur-sur (CSS), y
5. Los actores y foros de la cooperación internacional para el desarrollo (CID).

Conclusiones

El Mercosur es uno de los esquemas de integración que más ha profundizado en la región de América Latina, ha permitido una importante integración económica, política y social, que a su vez ha generado un enorme impacto comercial y que se ha reflejado en la cultura de los países miembros del Mercosur, principalmente a través de una cohesión más sólida; se ha integrado como el esquema más avanzado de América Latina en términos de volumen comercial e integración política.

Mercosur se encuentra negociando un tratado de libre comercio con la Unión Europea que, según muchos, está en su recta final. Las conversaciones con el bloque europeo comenzaron hace más de 20 años, pero han tenido un fuerte impulso en los últimos 18 meses.

El 26 de marzo de cada año se conmemora el día del Mercosur, esto tiene ocasión para recordar la firma del Tratado de Asunción del año 1991, que dio nacimiento al proceso de integración del sur. Como sabemos, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tenían por objeto crear el Mercado Común del Sur. Más tarde en el año de 2006 se aprobó el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Venezuela al Mercosur. Lo que vino a darle personalidad jurídica en materia de derecho internacional fue el Protocolo de Ouro Preto: que es un protocolo adicional respecto al Tratado de Asunción. Cabe mencionar que más tarde este pacto se amplió a cuestiones más allá de lo comercial, de manera que el Mercosur tiene acuerdos sobre: educación, trabajo, mujeres, derechos humanos y salud. Hoy en día existe una negociación entre el Mercosur y la Unión Europea hacia un acuerdo birregional. El Mercosur es también un sistema de integración regional, lo que significa que es un proceso multinacional, lo cual representa iniciativas de: cooperación, convergencia, una mayor integración profunda donde su temática va más allá de sus propios límites, abordando cuestiones en materia de economía, comercio. Pero no sólo eso, sino también en el ámbito político, social, cultural y hoy en día la cuestión ambiental que ha adquirido gran relevancia. El Mercosur es uno de los procesos más avanzados a nivel global. En su proceso de integración de las naciones del cono sur en sus inicios tuvo el interés de consolidarse como un bloque regional de gran importancia; sin embargo, hoy en día es también una unión aduanera que para algunos es imperfecta, pero más allá de una unión aduanera se debe profundizar en cuáles son las políticas y estrategias que se están llevando a cabo para profundizar en la integración.

13. Referencias bibliográficas

- Bekerman, M., Ferrer, A., Lavagna, R., Dupos, G., Carvalho, C. E., Tavares de Araujo, J., y Correa, C. M. (1992). *Mercosur: La oportunidad y el desafío*. Legasa.
- Bernal-Meza, R., y Lavagna, R. (2000). *Sistema mundial y Mercosur: Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bichara, J. da S. (2012). Integración latinoamericana: Del ALALC al Mercosur. *Mediterráneo Económico*, núm. 22, pp. 261-269.
- Bouzas, R. (2001). El Mercosur 10 años después. ¿Proceso de aprendizaje o déja vu? *Desarrollo Económico* (pp. 179-200).
- —. (2002). Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración? *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. IPRI.
- —. (2004). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. *Nueva Sociedad*, núm. 190, pp. 125-135.
- Caetano, Gerardo. (Coord.) (2011). *Mercosur: 20 años*.
- Caetano, Gerardo, Vázquez, M., y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del Mercosur: Análisis de un reto. *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77).
- Caribe, C. E. para A. L. y el. (2018). *Boletín de comercio exterior del Mercosur: El rol del Mercosur en la integración regional*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44298-boletin-comercio-exterior-mercosur-rol-mercosur-la-integracion-regional>
- Chudnovsky, D., Fanelli, J. M., Iglesias, E. V., Berlinski, J., Bouzas, R., Britto, G.,... y Fanelli, J. M. (2001). El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectiva del Mercosur en su primera década. *Serie Red Mercosur*, núm. 1.
- Chudnovsky, D., y López, A. (2007). Inversión extranjera directa y desarrollo: La experiencia del Mercosur. *Revista de la CEPAL*.
- Del Mercosur, C. C. de P. (1997). Protocolo de acuerdo marco de principios éticos para el ejercicio profesional de los psicólogos en el Mercosur y países asociados. *Conselho Federal de Psicologia, A psicologia no Mercosul* (pp. 11-14).
- Domínguez J., F. D. (1998). Caracterización institucional del Mercosur: Finalidades y estructuras al servicio de una comunidad económica, jurídica y cultural. *Mercosur y la Unión Europea: Dos modelos de integración económica, 1998* (pp. 27-68). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=582455>
- Garnelo, V. (1998). *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*. (Vol. 3). BID/INTAL.

- Grandi, J., y Bizzozero, L. (1997). Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Colombia Internacional*, núm. 40, pp. 35-51.
- Heymann, D., y Navajas, F. H. (1998). La coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur: Algunas reflexiones. *Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina-LC/BUE/L*. 164-1998 (pp. 7-39).
- León, D. de. (s/f). La integración económica en América Latina: "Mercosur". *Redefinición de Mercosur*. Recuperado 30 de abril de 2019, de Diario de León website: https://www.diariodeleon.es/noticias/sociedad/integracion-economica-america-latina-mercotur-redefinicion-mercotur_91946.html
- Lucángeli, J. (2008). Mercosur: Progresa la integración productiva. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, núm. 12, pp. 23-39.
- Malamud, A., y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico* (pp. 3-31).
- Márquez-Ramos, L., y Recalde, M. L. (2017). Causas y efectos de la integración económica en América Latina. *Actualidad Económica*, 27(92): 5-11.
- Mayoral, A. (1999). Mercosur: Los problemas de la integración. *Archivos del Presente: Revista latinoamericana de temas internacionales*, 5(18): 81-94.
- Mazzella, F. (2018, febrero 27). *Mercosur: Renovando la integración*. Recuperado 30 de abril de 2019, de Conexión Intal website: <http://conexionintal.iadb.org/2018/02/27/mercotur-renovando-la-integracion/>
- Me. (s/f). *Medio ambiente en el Mercosur*. Recuperado 21 de mayo de 2019, de Mercosur website: <https://www.mercotur.int/documento/medio-ambiente-en-el-mercotur/>
- Melgarejo, I. F. (1996). La integración económica de Mercosur. *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 2516, pp. 25-28.
- Mercosur. (s/f). *Textos fundacionales. Mercosur*. Recuperado 21 de mayo de 2019, de Mercosur website: <https://www.mercotur.int/documento/textos-fundacionales-mercotur/>
- Pedro L., A. V. S. (1998). *Mercosur y la Unión Europea: Dos modelos de integración económica*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=1458>
- Riquelme Rivera, J. (2013). La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=92729194013>
- Roett, R. (1999). *Mercosur: Regional integration, world markets*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Saludjian, A. (2004). *Hacia otra integración sudamericana: Críticas al Mercosur neoliberal*.

- Saraiva, M. G. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: Los casos del Mercosur y la Unasur (Integration processes in South America and the role of Brazil: the cases of Mercosur and Unasur). *Revista CIDOB d'afers internacionals* (pp. 87-100).
- Torres C., A. B. (2011). Mercosur y Unasur: Una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI. *Análisis Político*, 24(72): 115-131.
- Zamora C., A. P. (1999). El Mercosur en la integración latinoamericana. *Azpilcueta: Cuadernos de Derecho*, núm. 14, pp. 15-28.

