

75.07.0000

# LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Luis MAIRA  
Mónica HIRST  
Roberto RUSSELL  
Fernando MASI  
José Félix FERNÁNDEZ E.  
Graciela RÓMER



**FLACSO  
PARAGUAY**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

**REG.** 00004928  
**CUT.** 16909  
**BIBLIOTECA - FLACSO**

Primera Edición: Mayo de 2007

**BIBLIOTECA - : ) - E C**  
**Fecha:** 09-07-2007  
**Carrera:** .....  
**Proveedor:** .....  
**Colección:** .....  
**Donación:** Flacso Paraguay

© FLACSO / Paraguay

Edición: Feliciano Peña

Impresión: Ediciones y Arte S.A.

Asunción - Paraguay

Hecho el depósito que marca la ley

# Índice

Presentación .....	5
Francisco Rojas Aravena - Prólogo .....	9
Luis Maira .....	17
Mónica Hirst .....	71
Roberto Russell .....	81
Fernando Masi .....	111
José Félix Fernández Estigarribia .....	161
Graciela Römer .....	193
Domingo Rivarola - Clausura .....	217

## Mónica Hirst\*

En los últimos 15 años se han ido adoptando diversos rótulos para anunciar un nuevo tiempo para el MERCOSUR. Sin embargo, los análisis más rigurosos muestran que es mucho más lo que se pretendió hacer de lo que efectivamente se logró en este proceso asociativo. El MERCOSUR corresponde a una unión aduanera incompleta, con baja institucionalidad que convive con graves asimetrías estructurales y notables dificultades para avanzar en sus negociaciones internacionales.

Para comprender las razones de tales deficiencias del MERCOSUR, propongo una breve reflexión sobre cuatro puntos.

---

1 Mónica Hirst es coordinadora del área de especialización en Seguridad de la Maestría de Estudios Internacionales y profesora de Política Internacional de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) en Buenos Aires. Forma parte del cuerpo de profesores del Instituto Argentino del Servicio Exterior de la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores (ISEN). Actualmente coordina el proyecto «Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad» con el apoyo de la Fundación Ford en la UTDT, y co-coordina el Programa de Apoyo a la investigación sobre Países Intermedios del IUPERJ, en Brasil. Se ha desempeñado como profesora visitante en la Universidad de Stanford (1992), en la Universidad de São Paulo (1994), y en Harvard (2000). Ha publicado libros y artículos sobre la política exterior de Brasil, integración y seguridad regional y las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

Primero, la anatomía del MERCOSUR. Segundo, la institucionalidad (o mejor dicho, falta de) del MERCOSUR. Tercero, los patrones de interacción de sus miembros plenos. Cuarto, y último, los desafíos de sus relaciones externas.

## I

Empecemos por la anatomía del MERCOSUR, que es imperfecta y asimétrica.

La cuestión de las asimetrías, que estuvo presente desde un primer momento, no constituye una particularidad del MERCOSUR en el contexto de América Latina y mucho menos de Sudamérica. Todos los proyectos de integración regional previos al MERCOSUR han convivido con este problema. Las diferencias de tamaño, las diferencias de peso económico entre nuestros países nunca han sido superadas ni encaradas de manera positiva.

En el MERCOSUR este tema se manifiesta de dos formas. Por un lado, entre el Brasil y los demás países de la región. Por otro lado, en el eje Argentina-Brasil y los países menores de la región. Este problema se agravó a partir de la creación en 2005 de la cláusula competitiva en las negociaciones entre Argentina y Brasil que generó una reacción- a mi juicio justificada- de los países menores y profundizó automáticamente las condiciones de desigualdad de acceso a los mercados del bloque.

La politización del tema de las asimetrías pone en riesgo la continuidad del proceso de integración, lo que se busca frenar con el Fondo de Convergencia Estructural- que prevé un fondo de fomento y desarrollo destinado a los países de menor desarrollo relativo del MERCOSUR. Entre los acuerdos alcanzados en la última Cumbre de Presidentes realizada en Rio de Janeiro, fue aprobado el presupuesto del FOCEM 2006-2007, por un monto

de **125 millones de dólares**. El 70% de los aportes provienen de Brasil y 48% están destinados a Paraguay. A mi juicio esto representa una primera iniciativa que deberá ser acompañada por un conjunto mucho más amplio y efectivo de medidas.

Un segundo punto relacionado a la anatomía del bloque se refiere al impacto generado por nuevos miembros plenos. El ingreso de Venezuela ha generado oportunidades y desafíos. Del lado de las oportunidades, uno observa el peso económico de este nuevo socio, su importancia estratégica en función de sus recursos energéticos. Pero también es cierto que la presencia de Venezuela supone un cambio del metabolismo político del MERCOSUR. Si bien ella presenta un fuerte incentivo para Brasil y Argentina a entenderse mejor, especialmente teniendo en cuenta que la relación ha enfrentado numerosas dificultades, también diluye el peso del eje bilateral en la conducción del proceso de integración. Al mismo tiempo el ingreso de Venezuela ha introducido un elemento de politización en el MERCOSUR, estimulando tensiones y diferencias que están relacionadas al tipo de impacto que la política exterior e interna venezolana tienen hoy en la región-especialmente su confrontación con los EE.UU. Hasta el momento, esto no ha sido un elemento de fragmentación, pero es un elemento de tensión, en cuanto crea un nuevo formato de agenda para el bloque regional. Esto impactará en la forma en la cual nos relacionamos con el afuera, cuestión que profundizaremos más adelante. A su vez, la presencia de Venezuela ha llevado a la inclusión de la agenda social como una prioridad para el MERCOSUR. Esta es la contribución política más importante de esta nueva presencia y que se institucionalizó con la creación de un Instituto Social del MERCOSUR en la Cumbre del 2006 en Córdoba.

## II

Nuestra segunda tarea es analizar la cuestión institucional del MERCOSUR. Se debe proceder con cautela en esta cuestión para no estar excesivamente influenciados por otros ejemplos, principalmente el europeo. El hecho es que el MERCOSUR optó por un modelo intergubernamental, lo que quiere decir que no se escogió una construcción supranacional. Dicha construcción hubiese llevado a una institucionalización que diluiría de una manera mucho más automática y mandataria las soberanías nacionales de nuestros países en los temas específicos del proceso de integración (como por ejemplo comercio, servicios, etc.).

Esto también significa que no tenemos una burocracia propia en el MERCOSUR con capacidad de conducción del proceso de integración. Hemos recibido muchas críticas por esta opción, principalmente de parte de los países europeos, que juzgan su integración regional como el proceso paradigmático en la historia contemporánea. Hay que discutir un poco esta idea y pensar si existe un paradigma o si más bien que cada caso merece su especificidad. Debemos preguntarnos si la experiencia europea constituye un proceso virtuoso y si es necesariamente es el modelo que debemos seguir.

Pero este cuestionamiento no invalida constatar que nuestro proceso sufre un déficit institucional. El proceso de integración convive y es simultáneo a los procesos de construcción y de profundización de nuestras democracias. Tenemos problemas institucionales dentro de nuestros propios países que terminan proyectándose sobre este proceso. El carácter intergubernamental y el déficit institucional dentro de nuestros propios Estados terminan absorbidos, por el proceso de integración.

Hoy día estamos dando los primeros pasos por lo menos desde el punto de vista del diagnóstico de este tipo de problemas

a partir de un proyecto para la creación de una escuela de funcionarios del MERCOSUR. La idea no es que exista una burocracia propia del MERCOSUR sino que los mismos funcionarios de nuestras administraciones públicas puedan recibir una capacitación que permita que desde sus propios espacios nacionales desarrollen un trabajo más comprometido con un proyecto regional, con una visión más regionalizada de lo que están tratando cuando sean temas referentes a las relaciones fiscales, comerciales, los programas de salud, los programas sociales, áreas de servicio, cultura o turismo. El punto es que exista una burocracia con una mayor sensibilidad, y lo que es fundamental, un mayor conocimiento sobre el otro.

### III

El tercer punto a considerar son los patrones de interacción intrabloque.

La teoría de las relaciones internacionales indica que cuando trabajamos con el tema de integración o de cooperación regional el punto de partida es la cooperación en temas económicos. Es más fácil hacer integración económica que en el área de seguridad y de política exterior. Sin embargo, el hecho de que no exista un proceso de concertación ni de integración en temas de seguridad, no quiere decir que no exista el impacto de un proceso de integración económica regional en temas de seguridad.

En nuestro caso, lo que observamos es que el MERCOSUR se caracteriza más por ser una zona de no guerra, que por ser una zona de paz. El MERCOSUR ha sido más eficaz para diseminar la democracia que para diseminar la paz entre los Estados miembros. Esta es una diferencia importante para cuando estamos trabajando con el concepto de paz inter-democrática, inspirada en la idea kantiana de la paz perpetua, muy en boga en el presente.



En el MERCOSUR, algunos elementos de este modelo los tenemos más asegurados que otros. Sufrimos graves limitaciones en el campo de mediación de conflictos y carecemos de instrumentos eficaces para dirimir situaciones de crisis interestatales, sea dentro del bloque o en su vecindario.

Tenemos algunos ejemplos en este sentido. El más dramático intra-MERCOSUR es el de Argentina y Uruguay. Ambos países están en una tensa relación desde el año pasado debido al conflicto suscitado por el establecimiento de las industrias papeleteras en la rivera del río Uruguay. No entraré en detalles, pero no hay ninguna duda de que la incapacidad de que el MERCOSUR pudiera constituirse y presentarse como una instancia de negociación y apaciguamiento, de mediación, ha sido puesta en evidencia. Otro ejemplo, ha sido el de aceptar como Estados asociados dos países que no mantienen relaciones diplomáticas entre sí como es el caso de Bolivia y Chile.

Más recientemente estamos observando también tensiones entre Paraguay y Bolivia, que por vía indirecta se conectan con las actuales vinculaciones entre los gobiernos venezolano y boliviano. En esta misma clave se puede incluir la molestia de Brasil frente a las aproximación entre Paraguay y EEUU que dio lugar a las conversaciones militares entre Washington Asunción.

Lo más interesante, y lo menciono como una nota al pie, es que percibimos que tenemos una capacidad mayor de articulación y coordinación para situaciones de conflictos en regiones extra-MERCOSUR, extra regional, como es el caso de Haití, donde participamos juntos con la misión de paz de las Naciones Unidas. Respecto a la actuación de Argentina y Brasil, existe un sentido de continuidad y complementación de las acciones de las Fuerzas Armadas en Haití con las Medidas de Confianza Recíproca que ejecutan desde fines de los años 80.

## IV

Finalmente se hará referencia a las relaciones externas del MERCOSUR. Aquí vale la pena hacer un ejercicio de memoria histórica. El MERCOSUR como un proceso de construcción y profundización de integración regional convivió con una agenda de negociaciones para la cual no estaba preparado. Esto generó un elemento de debilidad y desgaste permanente en sus negociaciones externas. De hecho, fue más lo que el MERCOSUR evitó de lo que logró. Esto se evidencia en tres áreas de negociación. Primero, el proceso de negociación del ALCA y toda la historia que tuvo lugar durante diez años.

Durante estas negociaciones el MERCOSUR -destacándose acá el liderazgo de Brasil- pasó de una postura defensiva a una posición más afirmativa. En la primera etapa, el temor fue que el ALCA diluiría al MERCOSUR, frente a las diferencias entre el proyecto de un área de libre comercio y una unión aduanera y las dificultades de compatibilizar ambos. El resultado en la última- y más tensa- etapa de negociaciones fue la reacción de EE.UU. de optar por una estrategia de fragmentación en sus negociaciones en la región y aislar al MERCOSUR en este proceso. Esto llevó a una situación de total estagnación por un lado y de una sucesión de negociaciones bilaterales de acuerdos de libre comercio entre Washington los países latinoamericanos.

El segundo frente de negociaciones, que tampoco fue exitoso para el MERCOSUR, fueron las realizadas con la Unión Europea. En este caso, lo que observamos también fue un proceso de parálisis progresivo vinculado a las diferencias que siempre tuvieron nuestros países con la Unión Europea respecto a las negociaciones agrícolas. Empezamos y terminamos con este problema.

El tercer punto de la agenda de negociaciones externas se refiere al ámbito multilateral. No hemos logrado hasta este momento tener una acción coordinada sub-regional propiamente dicha dentro de la OMC. Hemos avanzado en esa dirección en la medida en que en el MERCOSUR somos todos países miembros del G-20, que es hoy la coalición de Estados que actúa de manera coordinada en las negociaciones, que plantea y ejerce presiones con relación a la apertura global de las negociaciones comerciales. Sin embargo, no tenemos una personalidad política propia dentro de la OMC, como por ejemplo la Unión Europea.

Finalmente haré dos reflexiones respecto al futuro –por cierto incierto– del MERCOSUR.

Primero, no está muy claro cuál es el tipo de armonización ni compatibilización que vamos a tener por delante entre lo que es y pretende ser el MERCOSUR y lo que es y pretende ser la Comunidad Sudamericana, ahora conocida como la Unión de Naciones Sudamericanas. Una vez más estaríamos ante una controversia sobre la naturaleza excluyente de diferentes proyectos comunitarios. Algunos sostienen que la agenda sudamericana no va a contemplar una agenda comercial en función de las diferentes políticas comerciales sudamericanas. Esto significaría que se inauguraría una especie de “división regional del trabajo”. Los temas comerciales se mantienen como prerrogativas de los bloques sub-regionales. El MERCOSUR sería uno, la Comunidad Andina de Naciones- que desde la salida de Venezuela cambió su perfil político-sería otra.

Segundo, no está claro como será encarada la cuestión de la conducción, del liderazgo. Un proceso de integración regional, es una construcción política que se aprovecha de una realidad geográfica, pero que va mucho más allá. Es una construcción que necesita de una cabeza, más cuando se da en contextos institucio-

nales precarios. Hace tres o cuatro años se hablaba mucho de un liderazgo brasileño en este proceso, que además se vincularía con la construcción de una Comunidad Sudamericana. Esta es una opción que está todavía sobre la mesa. También se habla de un liderazgo compartido. La opción de un eje Argentina-Brasil, como el eje conductor de este proceso, es una propuesta aceptable para los otros socios. Ahora bien, ¿Cómo se incluye el protagonismo político y la poderosa carta energética de Venezuela?

Acá no se trata de la cuestión de quién tiene los atributos para desarrollar y para asumir esta conducción. Se trata de una negociación que debería incluir premisas de reciprocidad, compensaciones y consenso .

Tanto la continuidad de profundización del MERCOSUR como una construcción de la Comunidad Sudamericana van a depender de la solución de esta macro-cuestión.

Concluyo con una provocación.

Habiendo planteado algunas las deudas y tropiezos del MERCOSUR. Resulta pertinente preguntarnos ¿dónde están los logros del MERCOSUR?

La primera conclusión a la que uno llega es que son más visibles los logros políticos que los logros económicos del proceso. Los válidos cuestionamientos en cuanto a la eficacia y al impacto transformador, contrastan con el hecho de que el MERCOSUR ha constituido un instrumento positivo para asegurar - no el único, por supuesto-, la continuidad democrática de los países a que ellos pertenecen.

El MERCOSUR ha sido un foco o un espacio donde se ha compartido y construido de forma colectiva un conjunto de valo-

res democráticos que se vinculan con las condiciones políticas nacionales de cada uno de los países que integran esta asociación.

El hecho de que en Paraguay se profundice el debate sobre el futuro de MERCOSUR a partir de la construcción institucional de FLACSO en Asunción, creo que es un elemento de pura ganancia neta. Más aun porque sabemos que el Paraguay es hoy una de las voces más críticas, más insatisfechas con el MERCOSUR. Transmitir sus reclamos de forma elaborada e analítica para las discusiones que tenemos sobre la continuidad del MERCOSUR, es de extremada importancia y estoy segura de que esta iniciativa académica que hoy estamos presenciando, va a contribuir enormemente en este sentido.