



MÓDULO I

MERCOSUR: CREACIÓN, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

KARINA L. PASQUARIELLO MARIANO
COORDINADORA DEL MÓDULO I

MARCELO PASSINI MARIANO

**2º. CURSO SOBRE INTEGRACIÓN REGIONAL,
GOBIERNOS LOCALES Y SOCIEDAD CIVIL**
Curso a distancia para gestores públicos locales de Mercociudades

SUMARIO

MERCOSUR: CREACIÓN, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS	3
LA INTEGRACIÓN REGIONAL: UNA ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR	3
LOS LÍMITES Y LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN EN EL CONO SUR.....	14
LAS POSIBILIDADES Y POTENCIALIDADES DEL MERCOSUR.....	19
BIBLIOGRAFÍA	24
QUESTIONES RELACIONADAS AL TEXTO:.....	25
SITIOS CON INFORMACIONES SOBRE EL MERCOSUR.....	25
SUGERENCIA DE CONSULTA	26

MERCOSUR: CREACIÓN, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Éste primer Módulo analiza el desarrollo del proceso de integración en el Mercosur resaltando cuales fueron las cuestiones y limitaciones en sus negociaciones, así como las potencialidades y perspectivas que se presentan en la actual conyuntura. Dentro de esta lógica analítica, optamos por no realizar una descripción histórica detallada a lo largo del texto, adjuntando al final del mismo una bibliografía complementaria conteniendo esas informaciones.

Esta narrativa comienza apuntando cuales fueron los intereses y motivaciones iniciales de ese proceso de integración y el contexto internacional en el cual se origina, indicando como estos elementos fueron importantes para definir las características de dicha integración durante el período de transición¹. Luego, exponemos como evolucionaron las negociaciones del Mercosur desde el Protocolo de Ouro Preto (1994) y cuales fueron los límites encontrados y los avances obtenidos. En la última parte de este Módulo, discutimos su situación actual apuntando las diferentes perspectivas y potencialidades, especialmente para los actores gubernamentales subnacionales, como las ciudades.

Al final de este texto presentamos las preguntas que serán contestadas para la evaluación.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL: UNA ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Podemos decir que el Mercosur resultó de un proceso de aproximación entre Brasil y Argentina que se vuelve más evidente con la democratización de sus gobiernos en mediados de los 80. Esta cooperación objetivaba contestar a desafíos presentes tanto en el escenario mundial como en el doméstico. En el primer caso, visaba una mejor inserción política y económica en el sistema internacional, mientras que en el otro, buscaba la promoción del desarrollo y la superación de problemas políticos y sociales, especialmente el establecimiento de instrumentos que garantizaran la continuidad y

¹ El período de transición del Mercosur fue de cuatro años, entre marzo de 1991 y diciembre de 1994, durante los cuales los integrantes de ese proceso se comprometieron en completar un área de libre-comercio. Antes del término de este período debía haber una revisión de la estructura institucional, ocurrida con el Protocolo de Ouro Preto (1994), preparándose las bases del proceso de construcción de una Unión Aduanera desde el comienzo de 1995.

consolidación de los procesos de redemocratización.

Luego del fin de la Guerra Fría, marcado por la caída del Muro de Berlín en 1989, el sistema internacional organizado en dos bloques – el capitalista y el socialista – se desintegró dando lugar a un nuevo orden mundial en el cual Estados Unidos se ha vuelto el principal actor del sistema internacional y las relaciones entre las naciones son influenciadas por el fenómeno de la globalización². Este cambio ha estimulado un aumento de importancia de las organizaciones internacionales y de las iniciativas de cooperación entre los países (entre las cuales los procesos de integración regional).

Comprender esa conyuntura internacional es importante porque los procesos de integración regional no surgen apenas de voluntades políticas, pero de necesidades contextuales que exigen de los actores la adopción de alternativas cooperativas. Así, el contexto es un elemento llave para comprender no solamente los orígenes, pero también las características de esos procesos y su desarrollo.

En el caso de los países del Cono Sur, esos elementos externos son relevantes en la medida en que sus gobiernos están preocupados en responder a los nuevos desafíos presentados por la globalización, al mismo tiempo en que están preocupados en superar su posición de marginación política dentro del escenario internacional, pues durante la Guerra Fría la región dejó de ser estratégica para Estados Unidos, aunque permaneciera como una área de interés y de fuerte influencia de ese país.

La situación de marginación política de dichas naciones era agravada por la crisis económica de la primera mitad de los años 80. Brasil y Argentina eran países altamente endeudados, con monedas devaluadas en un contexto externo de altas tasas de intereses, con encarecimiento del dólar y recesión en nivel global, que vivían un proceso de pérdida de importancia en el sistema internacional.

Mas allá de problemas económicos, como inflación descontrolada, esa crisis ha generado desgastes sociales, principalmente el agravamiento de la pobreza y el aumento del desempleo. Se ha vuelto consenso en la academia y en medios de comunicación de que en el plan económico ésa fue una década perdida, una vez que la región ha pasado por un período de estagnación y fuerte recesión.

Esas tensiones se evidenciaron todavía más cuando se puso claro que la estrategia de sustitución de las importaciones aplicada durante décadas por los países de la región, para la promoción del desarrollo, se ha mostrado agotada en su capacidad de

² La globalización es un fenómeno que genera cambios estructurales en la organización social moderna y en las relaciones de poder en las regiones y entre ellas. Así siendo, su análisis y entendimiento no se subordinan exclusivamente a la lógica económica o tecnológica. Concordamos con la percepción de David Held y Anthony McGrew de que la globalización representa un “(...) cambio o transformación en la escala de la organización social que liga comunidades distantes y amplía el alcance de las relaciones de poder en las grandes regiones y continentes del mundo” (HELD y MCGREW, 2001: 13).

respuesta para los significativos cambios que estaban ocurriendo en el escenario internacional.

Hay una correlación entre la agravación de la crisis económica y los primeros indicios de una movilización en favor de un cambio democrático al final de los años 70, que estremeció los regímenes autoritarios de la región (HURRELL, 1993). Sin entrarnos en un análisis más detallado de esos procesos de transición democrática en el Cono Sur, podemos afirmar que las presiones externas – especialmente las generadas por la globalización – aliadas a los factores internos promocionaron y estimularon un cambio en el sentido de la democratización de esas naciones.

Así, las presiones externas y la incapacidad de promocionar autónomamente las respuestas adecuadas a la nueva realidad pueden ser entendidas cómo los empujes centrales para la aproximación entre Argentina y Brasil, buscando establecer una cooperación económica.

Es necesario destacar que no fueron solamente los intereses económicos que facilitaron el inicio de dicha cooperación, había importantes elementos políticos involucrados. Los países del Cono Sur pasaban por un proceso de redemocratización³ luego de varios años de régimen militar. Esta conjuntura política ha significado un aspecto central en toda el construcción de la cooperación entre esos países desde el inicio.

“En el caso del Mercosur, es importante resaltar que la cuestión democrática fue planteada desde el comienzo como una condición fundamental para la integración en la región. Los gobiernos se mostraron siempre preocupados en asegurar legitimidad a las negociaciones realizadas en el interior de ese proceso y, con este objetivo, buscaron incorporar a él, a lo largo del tiempo, diferentes representantes de la sociedad. De hecho, la preocupación con el carácter democrático de los países participantes del Mercosur viene volviendo una tema cada vez más importante en el ámbito de la propia integración regional, básicamente porque, a medida que ella se profundiza, sus impactos en la sociedad se vuelven más visibles y provocan la movilización de los intereses en ella presentes” (VIGEVANI *et alli*, 2001: 4).

³ Argentina fue la primera de las cuatro naciones del Mercosur a elegir un presidente civil (Raúl Alfonsín) en 1983, seguida por Uruguay en 1984 (Luis Alberto Lacalle Herrera) y por Brasil en 1985, con la elección de Tancredo Neves, que no llegó a asumir la presidencia, siendo sustituido por su vice José Sarney. Paraguay fue el último a se democratizar. Solamente en 1989, cuando un golpe militar acabó con la dictadura de Alfredo Stroessner, fueron llamadas las elecciones, teniendo Andrés Rodrigues asumido la presidencia de la nación.

Cabe señalar que aunque las negociaciones empezadas en 1985, entre los gobiernos de Alfonsín y Sarney buscasen el fortalecimiento de las economías nacionales en una perspectiva desarrollista, centrando su atención en la ampliación del mercado interno y el estímulo a la complementariedad entre las empresas de los dos países como factores fundamentales para dicho objetivo, la preocupación con el fortalecimiento democrático estuvo siempre presente e implícita.

La cooperación en ese primer momento fue pensada como un mecanismo de superación de problemas económicos, políticos y sociales. La preocupación con la apertura comercial y la competitividad global surgiría más tarde. La finalidad de esos gobiernos fue alcanzar progreso técnico y económico, simultáneamente a la consolidación democrática, así como la promoción del aumento de sus capacidades competitivas en el interior del mercado mundial (PEÑA, 1992).

Antes, Argentina y Brasil se veían como posibles concurrentes, debido a que una disputa por la preponderancia política en la región, resultante de larga tradición histórica y de la supervivencia de una lógica geopolítica. Sin embargo, desde el momento en el que hubo razonable percepción de las ventajas de una unión, sus posicionamientos cambiaron, y ambos adoptaron un comportamiento más cooperativo.

Esa aproximación ha creado desde el comienzo una estrategia común de largo plazo capaz de consolidar el proceso de integración al pasar el tiempo. La imposibilidad de los gobiernos de producir respuestas separadas para los desafíos del nuevo contexto internacional y para las demandas de sus propias sociedades fue un aspecto que favoreció la integración en aquel momento.

Además, las conjunciones nacional e internacional eran favorables a esa cooperación, especialmente por la posibilidad de respaldar al proceso de transición democrática que en Argentina sufría amenazas reales de retroceso. Para Brasil, la aproximación representaba la posibilidad de fortalecer, por un lado, su rol de liderazgo regional y, de otro, ampliar el mercado para exportación de sus productos. Fue dentro de dicho panorama que los dos gobiernos establecieron su cooperación.

El 30 de Noviembre de 1985 fue firmada por los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, la Declaración de Iguazu enfatizando la consolidación del proceso democrático, la unión de esfuerzos en la defensa conjunta de los intereses de ambos países en los foros internacionales y el aprovechamiento de los recursos comunes entre ellos. La integración prácticamente eliminaba la rivalidad existente entre los dos países, basada en una disputa por el liderazgo regional, al mismo tiempo en que garantizó la posibilidad de aumentar y consolidar todavía más la influencia de las dos economías en la región.

Para consolidar y facilitar esa cooperación los dos países han optado por el establecimiento de un mecanismo o institución internacional. La Comisión Mixta era una estructura institucional específica, aunque precaria, para acompañar y manejar la cooperación. Presidida por los ministros de las relaciones exteriores e integrada por representantes gubernamentales y empresariales, su rol era el de examinar y proponer programas, proyectos y formas de integración económica.

Esa institucionalización ha sido una forma de minimizar imprevistos al establecer algunas reglas y convenciones determinadas en negociaciones. Además, eliminaría la necesidad de un liderazgo constantemente empeñado en dar continuidad al proceso, diluyendo dicha responsabilidad en un grupo de representantes encargados de negociar llevando en cuenta los intereses nacionales.

El establecimiento de esa estructura institucional mínima estaba ligado a una necesidad inmediata y contextualizada, pero sus efectos para la integración fueron de largo plazo porque creó mecanismos permanentes de negociación y canalización de los intereses. La integración ha salido de la esfera meramente diplomática, siendo incorporada en otros sectores del gobierno federal.

La dimensión económica de esa nueva relación política entre Brasil y Argentina ocurrió el 29 de julio de 1986, con la firma de la Acta de Integración, conteniendo el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), que llevó a la formulación de 24 Protocolos⁴ que definieron el programa de trabajo cuya meta era propiciar las condiciones para la formación de un mercado común⁵ entre las dos economías dentro de una orientación basada en cuatro principios: realismo, gradualismo, flexibilidad y

⁴ Los Protocolos firmados en el ámbito del PICE entre Argentina y Brasil fueron: 1. Bienes de Capital (Buenos Aires, 29/07/1986); 2. Trigo (Rio de Janeiro 29/07/1986); 3. Complementación de Abastecimiento Alimentar (Buenos Aires, 29/07/1986); 4. Expansión del Comercio (Buenos Aires, 29/07/1986); 5. Empresas Binacionales (Buenos Aires, 29/07/1986); 6. Asuntos Financieros (Buenos Aires, 29/07/1986); 7. Fondo de Inversiones (Buenos Aires, 29/07/1986); 8. Energía (Buenos Aires, 29/07/1986); 9. Biotecnología (Buenos Aires, 29/07/1986); 10. Estudios Económicos (Buenos Aires, 29/07/1986); 11. Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Acciones Nucleares y Emergencias Radiológicas (Buenos Aires, 29/07/1986); 12. Cooperación Aeronáutica (Buenos Aires, 29/07/1986); 13. Siderurgia (Brasília, 10/12/1986); 14. Transporte Terrestre (Brasília, 10/12/1986); 15. Transporte Marítimo (Brasília, 10/12/1986); 16. Comunicaciones (Brasília, 10/12/1986); 17. Cooperación Nuclear (Brasília, 10/12/1986); 18. Cultura (Buenos Aires, 15/07/1987); 19. Administración Pública (Viedma, 17/07/1987); 20. Moneda (Viedma, 17/07/1987); 21. Industria Automotora (Brasília, 07/04/1988); 22. Industria de Alimentación (Brasília, 07/04/1988), 23. Regional Fronterizo (Buenos Aires, 29/11/1988); 24. Planificación Económica y Social (Brasília, 23/08/1989).

⁵ Siguiendo a la tipología elaborada por Balassa (1980) existen cuatro diferentes estadios básicos de integración: Área de Libre-Comercio con la extinción completa de tarifas aduaneras; Unión Aduanera que es una ampliación de la zona de libre-comercio, con la eliminación de tarifas aduaneras y otras medidas consideradas como barreras al comercio, y supone la creación de una tarifa externa común entre países que de ella toman parte con relación a los demás; Mercado Común que supone todo lo que fue citado anteriormente, aumentado de una libre circulación de bienes de capital y factores de producción, y Unión Económica que comprende el anterior, aumentado de una unificación de las políticas macroeconómicas de los países.

equilibrio.

La observación de esos cuatro principios era el modo por medio del cual, los dos gobiernos intentaron resguardar sus economías de los posibles impactos negativos resultantes de la apertura comercial, al mismo tiempo en que buscaban crear las condiciones básicas para impulsar el desarrollo por medio de la cooperación, pues temían que la liberalización comercial causaría desestabilización en la producción interna y en la balanza de pagos de cada uno.

Se temía una fuerte movilización de oposición caso el PICE provocase fuertes impactos en las economías de los dos países, aunque puntuales. Esa oposición al desarrollo de ese proceso cooperativo podría fortalecer aquellos grupos defensores de una salida autónoma o de una aliada a lo liderazgo de EEUU.

En la Declaración Conjunta Argentina-Brasil, de 30 de julio de 1986, los presidentes reiteraron su convicción de que el avance de la integración dependería sustantivamente "de la creatividad e iniciativa de los empresarios de ambos países, ya que ellos serán en definitiva quien deberán dinamizar este mercado potencial".

El impulso inicial para la cooperación entre Argentina y Brasil se fundamenta, por tanto, en los intereses individuales de cada uno, teniendo en vista maximizar sus ganancias absolutas, pero condicionado por la garantía de un mínimo de impactos negativos, manteniéndose éstos dentro de un nivel donde se podría aplicar algún tipo de compensación.

Desde este punto de vista, el éxito del PICE en aumentar el comercio bilateral y la cooperación, no era suficiente para garantizar la continuidad del proceso considerándose que los contextos nacionales continuaban marcados por crisis políticas, inflación galopante y la aproximación de las elecciones presidenciales, vislumbrándose la posibilidad de que ninguno de los dos presidentes lograra elegir a su candidato como sucesor.

Los presidentes Alfonsín y Sarney optaron por la creación de una estructura permanente de negociación, a fin de consolidar los beneficios ya obtenidos, temiendo que los nuevos gobiernos no mantuviesen el empeño de llevar adelante la cooperación y que el poco involucramiento empresarial fuese incapaz de garantizarle la continuidad.

En este contexto y dando continuidad a el PICE, Brasil y Argentina firmaron el 29 de Noviembre de 1988 el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que visaba, en un plazo de diez años, la formación de un espacio económico común, con la eliminación de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios, así como una convergencia entre las políticas macroeconómicas.

Ese acuerdo retomó los objetivos de largo plazo del PICE: reconocimiento de la necesidad de consolidar proyectos de integración regional como forma de inserción

internacional y verificación de la mejora en las relaciones entre los dos países, preponderando la cooperación donde antes predominaba la rivalidad y desconfianza; e incluyó la cuestión de la armonización de políticas.

En esa ocasión Uruguay ya empezara las negociaciones para ser incorporado al proceso de integración con Argentina y Brasil, realizando una serie de encuentros que resultaron en acuerdos parciales de cooperación.

Los nuevos gobiernos, elegidos en 1989, decidieron redefinir la agenda bilateral existente, acelerando los plazos anteriormente definidos de diez para cinco años para la constitución de la Unión Aduanera. Así, firmaron la Acta de Buenos Aires que fijó la fecha de 31 de diciembre de 1994, como límite para la constitución de un mercado común entre Argentina y Brasil.

Esta aceleración del proceso puede ser explicada por el hecho de la economía regional ser vista por los dos gobiernos, Menem en la Argentina y Mello en Brasil, como un instrumento que favorecía sus estrategias nacionales de liberalización económica, de apertura comercial, de estabilización macroeconómica y de combate a la inflación. Ésos eran objetivos aún de carácter muy inmediato fundamentados en la necesidad de dar respuestas a las presiones del sistema internacional. No constituían, por tanto, intereses comunes de largo plazo, sino en el aspecto discursivo, pues las sociedades y especialmente las elites permanecían distantes y desinteresadas por el proceso de integración, liberalización económica, apertura comercial, estabilización macroeconómica y de combate a la inflación. Ésos eran objetivos todavía fundamentados en la necesidad de dar respuestas a las presiones del sistema internacional. No constituían, por tanto, intereses comunes de largo plazo, sino en el aspecto discursivo, pues sociedades y especialmente las elites permanecían distantes y desinteresadas por el proceso de integración.

Paraguay y Uruguay formalizaron entonces su interés en participar de ese proceso de integración regional, demostrando que este tipo de alternativa política se había vuelto atrayente para los demás países de la región, lo que acabó por movilizar sus respectivas sociedades. Con la entrada de estos nuevos actores, se empezó una nueva etapa en la integración, con la firma del Tratado de Asunción y la creación del Mercosur, el 26 de marzo de 1991.

Algunos estudiosos atribuyen a la aceleración de la integración del Mercosur el carácter de respuesta de los países del Cono Sur, especialmente de Brasil, a la tentativa de EEUU de consolidar su liderazgo en América Latina por medio de acuerdos bilaterales que pocos beneficios traerían a las naciones de esa región – la Iniciativa por

las Américas⁶.

La diplomacia brasileña ha visto con grande desaliento la propuesta de la Iniciativa Bush, principalmente por el entusiasmo que engendró en la Argentina. Hubo un esfuerzo negociador para consolidar la cooperación en el Cono Sur, explicando en parte la ampliación de los participantes, con la entrada de Uruguay y Paraguay, en una tentativa de fortalecer la integración en esa región. A pesar de los esfuerzos para que Chile también participase del Mercosur, este país ha optado por una salida autónoma en una negociación directa con EEUU.

La firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 inaugura un nuevo período en el proceso de integración en el Cono Sur. Los objetivos permanecen los mismos – el establecimiento de un mercado común, Mercosur -, pero los participantes, los intereses más inmediatos y los contextos empiezan a cambiar.

La defensa de la constitución de un mercado común estaba fuertemente influenciada por el desarrollo del proceso de integración en Europa que alcanzara ese nivel después de más de dos décadas y donde ya existía una supranacionalidad⁷ en las instituciones. La noción de supranacionalidad está ligada al supuesto de una tecnocracia especializada capaz de organizar las demandas de una sociedad transnacional, de forma a transformarla en una agenda positiva de integración regional.

Podemos pensar en esa evolución institucional marcada en un primer momento, por la existencia de instancias intergubernamentales que poco a poco serían sustituidas por instituciones comunitarias todavía controladas por los gobiernos, pero a medida que su actuación se mostrase eficaz para atender a las demandas sociales, habría una tendencia a ampliar su importancia y poder para un nuevo dominio (aunque correlacionado con el tema que le dio origen) y, consecuentemente, a una disminución del control de los Estados sobre sus decisiones. Caminarían para una supranacionalidad.

La implantación de un mercado común entre Estados no necesita una estructura institucional supranacional. Supone la libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajadores mediante la eliminación de tarifas y barreras no aduaneras. La cuestión es que para hacer viable esa libre circulación es necesario ampliar las instituciones comunitarias y dotarlas con algún grado de autonomía.

⁶ La Iniciativa para las Américas era una propuesta centrada en tres puntos (ALBUQUERQUE, 2001): un programa de inversiones, financiado por Estados Unidos, Japón y Unión Europea; renegociación de las deudas externas entre los gobiernos de la región; y acuerdos comerciales bilaterales entre Estados Unidos y los países de la región que establecerían una Área de Libre Comercio (ALC).

⁷ La supranacionalidad surgiría como consecuencia de la profundización de la integración. Su existencia representaría mayor dificultad para una reversión del proceso en la medida que las instituciones comunitarias se desarrollan. En cuanto a los aspectos políticos, representa el momento en el cual la sociedad puede adquirir un espacio mayor de intervención en el proceso decisorio de la integración, y los gobiernos necesitan compartir con las instituciones del bloque el control sobre la tramitación de las negociaciones.

En el caso del Mercosur, los gobiernos ha propuesto la creación de un mercado común en plazos más ambiciosos (diez años) y evitando al máximo lo que llamaron de burocratización de la integración. Las instituciones deberían estar adecuadas a los avances concretos de la interacción. En consecuencia, los países han decidido establecer un período de transición de cuatro años (entre marzo de 1991 y diciembre de 1994), comprometiéndose con establecer una Tarifa Externa Común (TEC) para terceros países y con eso crear una Unión Aduanera que sería la base para la creación futura del Mercado Común. Al mismo tiempo, ese sería el plazo para definir una estructura institucional apropiada a los objetivos y situación del Mercosur.

El primer desafío a ser alcanzado, por tanto, era promocionar esa reducción tarifaria porque este sería el eje para todas las negociaciones relativas a la armonización de políticas y de mecanismos para la libre-circulación. La preocupación con la liberalización comercial fue determinante en el desarrollo de las negociaciones y en la definición de las características que el Mercosur asumiría a lo largo del tiempo.

Poco a poco, las preocupaciones y acciones vueltas para la promoción del desarrollo ceden lugar a las vinculadas a la cuestión de la liberalización y apertura comercial, que hacían parte de una política más amplia de reforma del Estado dentro de la lógica del modelo neoliberal. Son dos las consecuencias inmediatas de ese cambio de posición: baja institucionalización y participación social limitada.

Los gobiernos preocupados en cumplir los compromisos de reducción tarifaria en el plazo estipulado han optado por establecer una estructura negociadora estrictamente intergubernamental sin avanzar en el sentido de establecer instituciones comunitarias, por considerar que de esta forma las negociaciones ganarían agilidad y no se pondrían enyesadas en estructuras institucionales burocratizadas que podrían ser inadecuadas a los objetivos de la integración.

Además, han asumido la estrategia de negociar primero todo lo que fuese fácil y tuviese acuerdo, dejando la negociación de los asuntos más conflictivos para luego del período de transición. Al revés de facilitar la integración, esa práctica ha resultado en una estrategia desgastante porque ha priorizado la informalidad como mecanismo de solución de los conflictos y ha creado resistencia al enfrentamiento de los problemas que muchas veces son puntuales.

Podemos decir que el Cronograma de Las Leñas (1992)⁸ fue la mejor expresión

⁸ En el inicio de 1992, los negociadores constataron que los avances en las negociaciones fueron más lentos que el esperado, habiendo posibilidad de no lograr cumplir el plazo de diciembre de 1994. Para solucionar ese problema, el CMC decidió estipular un Cronograma de trabajo rígido. En la reunión de Las Leñas, realizada en junio de 1992, los cuatro gobiernos definieron las temas de las negociaciones para la formación de la Unión Aduanera (contenida dentro del Protocolo de Las Leñas), manteniendo inalterado el plazo definido por el Tratado de Asunción para el fin del período de transición, o sea, el 31 de

de esas opciones gubernamentales, pues se encargó de enfocar las discusiones dentro de la estructura institucional del Mercosur solamente en los aspectos comerciales, dejando afuera la agenda política y social y, consecuentemente limitando los avances institucionales. Con eso, la economía se convirtió en el centro de las preocupaciones del proceso de integración que sufrió una creciente despolitización de sus negociaciones.

En consecuencia, los espacios delimitados para la participación social se ponen restringidos y vaciados de importancia. Durante el período de transición la actuación no gubernamental se puso restringida a dos instancias: el Subgrupo de Trabajo 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT-11)⁹ y la Comisión Parlamentar Conjunta (CPC), ambos con carácter estrictamente consultivo.

La creación del SGT-11 ha representado un avance significativo en la agenda integracionista porque indicaba que la agenda de negociación incorporaría en las discusiones una preocupación con aspectos sociales y, al mismo tiempo, porque establecía la participación directa de la sociedad en sus discusiones por medio de las centrales sindicales de trabajadores y de las instancias de representación empresariales.

Sin embargo, mismo en el SGT-11, el cronograma de Las Leñas ha sido una camisa-de-fuerza para las negociaciones, pre-definiendo los temas y sus plazos. La atención de los Subgrupos de Trabajo (SGTs) se ha concentrado en las discusiones de la TEC, dejando en segundo plan objetivos más amplios de la integración como la promoción de políticas de desarrollo conjuntas o de complementaridad productiva, o aún la cooperación científica y tecnológica.

En el caso de la CPC, que es el órgano representativo de los Parlamentos nacionales en el ámbito de la integración, acabó restringiendo su intervención en el Mercosur durante el período de transición a la función de acelerar los procedimientos legislativos internos correspondientes en cada Estado, para la pronta entrada en vigor de las normas legales decididas por las instancias decisorias (el Grupo Mercado Común – GMC – y el Consejo del Mercado Común – CMC).

Esa limitación en la participación social a la esfera consultiva y con poca influencia sobre el proceso decisorio ha hecho con que la integración en el Cono Sur se quedase mucho vinculada a las voluntades políticas y a los resultados inmediatos, perjudicando incluso la incorporación de ese proceso en el cotidiano de las sociedades involucradas, aparte de las regiones de frontera que son inicialmente las más sensibles a la tramitación de la cooperación.

Las opciones sobre las características y objetivos del Mercosur tomadas durante

diciembre de 1994. Eso implicó una agenda amplia y con plazos cortos (el Cronograma de Las Leñas), lo que dificultaría la misma negociación.

⁹ Desde el Protocolo de Ouro Preto ese Subgrupo pasa a ser el SGT 10.

el período de transición están expresas en el Protocolo de Ouro Preto de 1994 e han influenciado profundamente los despliegues de la integración en la fase de la Unión Aduanera, inaugurada por el referido Protocolo como podemos ver en la próxima sección.

LOS LÍMITES Y LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN EN EL CONO SUR

Algunos análisis teóricos consideran que la integración genera la necesidad de "institucionalización". Primero habría la formación de un consenso mínimo entre los participantes para profundizar el proceso; enseguida una expansión institucional marcada por elementos de supranacionalidad, con enajenación de una parte de la soberanía de los gobiernos participantes en favor de órganos o instancias comunitarias. Esto tendería a difundir las ventajas de la integración, por la sociedad y por los grupos de interés.

El avance de la institucionalización y su profundización eliminarían el rol de los gobiernos como intermediarios en la relación entre actores no gubernamentales y estructuras/instituciones comunitarias porque permitiría el contacto directo entre la sociedad civil y los tomadores de decisión en el ámbito de las estructuras institucionales regionales.

A medida que las organizaciones producen y transmiten las reglas que guían la interacción social, acaban también estructurando el acceso al proceso político, definiendo poder político y privilegiando algunos sectores de la sociedad más que otros. Habría así un proceso de mutua consolidación: cuando las organizaciones comunitarias y las reglas surgen y se consolidan, constituyen la sociedad transnacional por medio del establecimiento de las bases para la interacción y para influenciar la política. Al mismo tiempo, el surgimiento y consolidación de esa sociedad transnacional permiten que las organizaciones y las reglas que estructuran los comportamientos dentro del proceso de integración se vuelvan más consolidadas y "aceptas", legitimándolas (EICHENBERG y DALTON, 1998).

Sin embargo no ha sido eso que ha pasado en el Cono Sur. El Protocolo de Ouro Preto ha inaugurado la fase de Unión Aduanera Mercosur, pero de forma precaria. Durante el período anterior se esperaba que al final de la transición, los miembros del Cono Sur establecerían una TEC amplia, con algunos productos todavía siendo protegidos por listas de excepciones que serían poco a poco eliminadas. También se creía en una nueva etapa institucional con mayor participación de la sociedad y mayor autonomía para las instancias regionales con relación a los gobiernos nacionales.

Sin embargo, en el caso del Mercosur, el proceso todavía no se ha desarrollado en esa dirección. Al contrario, los elementos de supranacionalidad no han sido alcanzados y, hasta el momento, la estructura institucional permanece vinculada a la lógica intergubernamental. Mismo después el Protocolo de Ouro Preto, la estructura de negociación intergubernamental fue mantenida. La misma TEC se ha mostrado limitada

y las listas de excepciones mucho más amplias del que sería deseable.

Al final del período de transición los gobiernos reafirmaron la institucionalidad existente - al revés de establecer una nueva estructura como estaba previsto -, han decidido que el Protocolo de Ouro Preto sería complementario al Tratado de Asunción, evitando así una sustitución o cambios significativos y reafirmando el carácter intergubernamental del sistema decisorio.

El Protocolo de Ouro Preto puede ser entendido como un momento de ampliación de los espacios de participación, logrados gracias a Fortes presiones de la sociedad civil que logró amenizar las resistencias gubernamentales. Sin embargo, no ha aumentado la influencia de esos ámbitos consultivos en el proceso de toma de decisión. Las instancias de participación social permanecieron consultivas, aunque en esta nueva etapa la CPC se volvió parte integrante de la estructura institucional de Mercosur, lo que no ocurría antes. Otro aspecto a ser resaltado fue la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) como un órgano para representar los sectores económicos y sociales de cada país.

La afirmación de que la nueva institucionalidad apenas ha ampliado los espacios en el Mercosur puede ser verificada por la propia agenda de negociaciones de esa integración desde 1995. Ésta se ha dividido en dos grandes cuestiones: la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países y regiones y la solución de los conflictos comerciales.

Hubo intensificación en las negociaciones referentes al establecimiento de acuerdos de libre comercio con otros países, estimulada básicamente por dos factores: la ampliación de mercados para las exportaciones de Mercosur y el establecimiento de reglas inhibitorias de medidas arbitrarias y proteccionistas por parte de los mercados importadores de productos del Cono Sur.

Así, los acuerdos establecidos con Chile y Bolivia, en 1996, así como aquellos negociados con México y Comunidad Andina, buscan facilitar el acceso de sus mercancías y la compra en situación más ventajosa de sus productos. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el acuerdo ha contemplado una cuestión estratégica para Brasil en la área energética que ha sido la construcción del Gasoducto Brasil-Bolivia. Aunque el mayor impacto de esta estrategia haya sido la entrada oficial de Venezuela como miembro pleno del Mercosur en 2006.

Ya las negociaciones con países desarrollados han pretendido impedir barreras no tarifarias a los productos del Mercosur. Esa ha sido la motivación central tanto en las negociaciones con la Unión Europea y como en la Alca. En ambos los casos, el conflicto de intereses ha impedido que la negociación llegase a resultados concretos, demostrando que a pesar de sus fragilidades, el Mercosur ha garantizado a sus

integrantes capacidad de resistencia a las presiones de esos países centrales.

El otro foco de la agenda del Mercosur ha sido la negociación de los contenciosos que aumentaron mucho desde la entrada en vigor de la TEC. La implementación de esa tarifa ha implicado, como era previsto, en el surgimiento de varios conflictos debido a los impactos por ella generados. Pero no ha sido solo eso que ha estimulado el crecimiento de esas disputas entre los países. La opción por dejar para después los aspectos sobre los cuales no había consenso ha sido un elemento importante en la intensificación de los problemas.

En general, los conflictos del Mercosur resultan de tentativas, de uno de los países, de implantar medidas proteccionistas para minimizar los efectos negativos provocados por la integración regional o la apertura comercial, rompiendo con esos acuerdos previos y el principio de la liberalización económica. Esta situación indica, en verdad, que esos contenciosos son consecuencia de la falta de políticas y mecanismos compensatorios.

Debemos llamar la atención para el hecho de que los países del Mercosur no han adoptado los tradicionales instrumentos para amenizar eventuales efectos adversos generados por el proceso de integración como los programas de reconversión o modernización de los sectores productivos en condiciones desfavorables, los programas de capacitación de la mano de obra o los programas de asistencia para competición externa.

Las resistencias gubernamentales en ese sentido han sido justificadas por el argumento de que el Mercosur se encuentra todavía en el estadio de una unión aduanera imperfecta y la adopción de esas medidas implicaría en una ampliación institucional y costos para los participantes no conducentes con la evolución del proceso. Esa justificativa refuerza la preocupación en mantener la negociación en el Cono Sur en una lógica estrictamente intergubernamental.

Aunque el argumento de compatibilizar las instituciones al avance concreto del proceso de integración sea válido, es preciso resaltar que representa un obstáculo para la ampliación de la participación, para su profundización y, incluso, para la implementación de las decisiones. La lógica intergubernamental supone que las decisiones tomadas en el bloque sean incorporadas por cada país de acuerdo con la legislación vigente. Eso significa que muchas veces la ratificación e implementación de esas decisiones es retardada por la tramitación interna, especialmente en los Congresos Nacionales.

Siendo así, a medida que la integración ha avanzado, se percibe la consolidación de una estructura de poder decisorio concentrada en algunos sectores de los gobiernos que tradicionalmente influyen la formulación de las políticas exteriores de dichos

países, mientras los demás órganos y sectores sociales han participado de forma marginal y ejerciendo el rol de consultores con derecho, en algunos casos, a hacer recomendaciones.

La concentración de las decisiones en el Consejo y en el GMC ha propiciado algunas ventajas, así como ha engendrado ciertos inconvenientes, pues acaba por ampliar los efectos de las crisis comerciales, dándoles una amplitud política que en principio no existiría. Si los conflictos comerciales fuesen administrados de una forma más técnica, esa politización de los problemas disminuiría y facilitaría la profundización de las negociaciones.

Para que eso ocurriese, sería preciso aplicar más los mecanismos de solución de controversias creados, lo que no ha pasado en el Mercosur. El Protocolo de Brasilia (de 1991) ha sido utilizado el mínimo posible porque en el entendimiento gubernamental debía priorizarse la opción de solución de los conflictos por la vía diplomática. Esto dificultó la institucionalización de ese tipo de instrumento para la solución de conflictos y la creación de una jurisprudencia específica.

Hasta el momento, los efectos concretos del Protocolo de Olivos (de 2002) sobre los conflictos son limitados porque a pesar de sustituir el Protocolo de Brasilia y crear el Tribunal Permanente de Revisión¹⁰, todavía no ha logrado revertir esa tendencia de politizar las cuestiones técnicas y tratarlas por medio de negociaciones diplomáticas informales.

Por tanto, la falta de una burocracia técnica específica para manejar las controversias presentes en el cotidiano de cualquier proceso de integración hace con que dichos conflictos puntuales traben todo el agenda de negociación del Mercosur, impidiendo tanto su ampliación como el establecimiento de una dinámica más positiva.

En esa situación, lo que transluce para la opinión pública es que el Mercosur llegó a su límite. Los contenciosos alardeados por la prensa pasan la sensación de que el proceso genera más problemas que beneficios para los participantes, la falta de transparencia en el proceso decisorio aumenta la desconfianza y las resistencias, finalmente, la dinamización de la integración permanece muy vinculada a la voluntad política de los gobernantes.

Desde el final de los años 90 la voluntad política de los gobernantes con relación al Mercosur ha variado de acuerdo con los contextos internos marcados por crisis políticas y económicas que dificultan la convergencia de intereses entre los países participantes. La incapacidad de evidenciar las ventajas de la integración y los conflictos que impiden las negociaciones y los posibles avances hace con que la opinión

¹⁰ Este tribunal fue creado en 2002, pero solamente entró en vigor en agosto de 2004.

pública se muestre cada vez más desconfiada y descontente.

Al mismo tiempo, los gobiernos intentan superar esa situación reforzando su compromiso con el proceso de integración en el Cono Sur, con medidas adoptadas durante las Cúpulas para relanzar el Mercosur – como la discusión sobre la adopción de una moneda común o la creación del Parlamento del Mercosur – y con la ampliación de la participación de la sociedad.

Esas medidas son necesarias, pero no suficientes. Es preciso superar las amarras que impiden que el proceso de integración del Mercosur gane una dinámica propia independiente de las voluntades políticas de los gobernantes. Es sobre eso que discutiremos en la última parte de este trabajo.

LAS POSIBILIDADES Y POTENCIALIDADES DEL MERCOSUR

A pesar de las dificultades y problemas apuntados anteriormente, el Mercosur no es un proceso de integración mal sucedido o agonizante como algunos críticos afirman. Los conflictos en el Mercosur son consecuencias de la falta de preocupación con los problemas generados por el propio proceso de integración. La ausencia de mecanismos compensatorios estimula reacciones proteccionistas que buscan minimizar los efectos negativos provocados, rompiendo con eso compromisos asumidos y desestabilizando las relaciones políticas entre los participantes de dicho proceso.

Otro punto que debe ser resaltado es la manipulación política del Mercosur como un elemento que intensifica las tensiones. El final del gobierno Menem, por ejemplo, fue marcado por el uso del tema de la integración en el Cono Sur de acuerdo con los intereses de la campaña presidencial argentina. Algunas veces los gobernantes ceden a la tentación de atribuir la culpa de algunos problemas sociales y económicos al bloque y con eso, colaboran con una imagen negativa del mismo en la opinión pública.

En 2000, hubo expectativa de modificación en la situación del Mercosur, en el sentido de superar esa etapa de negociaciones vueltas para la solución de conflictos. Los gobiernos apostaron en el "Relanzamiento del Mercosur", especialmente porque consideraban que la salida del presidente Menem amenizaría las tensiones.

Dicha percepción más optimista sobre un nuevo empuje para la integración era reforzada por el presidente argentino, Fernando De La Calle, que ha manifestado desde el inicio su intención de fortalecer la integración y encontrar consensos para las controversias. Sin embargo, la crisis política generada por su renuncia ha levantado nuevas dudas sobre el porvenir de ese proceso.

El escenario regional indicaba que diferentemente de lo que ocurriera quince años antes - cuando la conjuntura propició una convergencia de intereses y percepciones sobre las alternativas estratégicas para esos países, favoreciendo el proceso de integración -, habría en el Cono Sur una lógica centrífuga que estaría cada vez más imposibilitando el establecimiento de consensos.

Desde 2002, esa percepción empieza a ser alterada principalmente debido a los cambios gubernamentales resultantes de elecciones presidenciales. Esto porque desde una perspectiva política se percibe una nueva convergencia entre los integrantes del proceso, lo que no ocurría desde el período de transición. Nuevamente los gobiernos refuerzan en sus discursos los compromisos con la profundización de la integración y con su consolidación.

El problema reside, por tanto, en lograr transformar esa voluntad política favorable a la integración en una agenda concreta y en acciones capaces de superar los

obstáculos vividos. Se debe percibir que los conflictos comerciales no son las causas de las dificultades en profundizar el Mercosur, pero consecuencias de sus limitaciones institucionales.

Las divergencias son positivas para el proceso porque estimulan la creación y adecuación de los mecanismos de negociación y de acomodación de los intereses. Además, las disputas dentro del Mercosur estimulan los debates sobre lo tema dentro de los medios de comunicación y de la propia sociedad, permitiendo que ésta lo perciba cómo algo que puede afectar su cotidiano.

El problema con las disputas es cuando llevan a la total paralización del proceso o al desinterés por parte de los gobiernos involucrados. En el Mercosur no hubo una paralización total y las negociaciones nunca han sido totalmente suspensas. En cuanto al desinterés, puede ser encontrado en algunos miembros del gobierno federal, pero no es una alternativa del conjunto y ni llega a ser la preferencia de un grupo mayoritario porque los costos de esa opción serían muy altos y los beneficios inciertos.

El gran desafío, por tanto, es lograr realizar esa profundización de la integración, encontrando soluciones para las instabilidades que atacan sus gobiernos y para los problemas sociales que ganan espacio creciente en las agendas nacionales.

Algunos cambios serán necesarias para dar sustentabilidad al Mercosur, mientras otras favorecerán su profundización. Sin embargo, algunos problemas permanecen y son factores de fuerte desequilibrio para la integración. La preocupación con su superación, en buena medida, ha sido el eje de las estrategias políticas de largo plazo elaboradas por los gobiernos.

En 2004, los gobiernos apuntaron el camino para enfrentar ese problema cuando indicaron la necesidad de revisar las instituciones del bloque y su funcionamiento, en la XXVII Reunión del CMC que quedó conocida como Ouro Preto II (en diciembre de ese año). Una vez más, sin embargo, la conjuntura política desfavorable no permitió el establecimiento de los consensos necesarios para garantizar un avance significativo en la superación de las limitaciones vividas hoy por la integración en el Mercosur.

Aun así, algunos resultados concretos son importantes indicios de que hay espacio y potencialidad para continuar profundizando y consolidar la integración. En primer lugar tenemos la discusión en torno de la creación de un Parlamento regional, aunque esa propuesta pueda ser fuertemente criticada, apunta para un elemento importante: la apertura de la agenda negociadora para cuestiones que van mas allá de los acuerdos comerciales.

La discusión sobre la profundización y consolidación del proceso de integración gana nuevo aliento especialmente con la entrada de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, pues este hecho tendrá implicaciones importantes en la propia estructura

institucional de ese proceso. En julio de 2006, durante la XXX Reunión de Cúpula del Mercosur, Venezuela fue formalmente reconocida como miembro pleno de ese proceso. Hasta entonces participaba como asociada, como es el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, tomando parte de las reuniones y negociaciones, pero sin derecho a voto en las cuestiones económicas y tampoco sin poder opinar en cuestiones políticas o institucionales.

La ampliación en el número de países con poder decisorio en el Mercosur influenciará toda la discusión sobre el porvenir de las instituciones del bloque, porque amplía el desafío de profundizar al mismo tiempo en que se compromete a incorporar de hecho este nuevo actor. En un primer momento, esa incorporación parece reforzar los compromisos de integración - especialmente porque el presidente Hugo Chávez es un declarado entusiasta y defensor de una integración a los moldes bolivarianos – y la cooperación vuelta para el desarrollo regional, englobando desde inversiones específicas hasta los grandes proyectos de infraestructura.

Sin embargo, todavía no está claro como esa ampliación contribuirá para intensificar las reformas institucionales y la participación de la sociedad en el proceso. La entrada de Venezuela podría contribuir para que las discusiones se encaminen en el sentido de fortalecer la perspectiva de crear instancias comunitarias y con eso cambiar el actual patrón de evolución del Mercosur. Pero este escenario todavía no está claramente colocado.

Otro punto importante es el inicio de las discusiones para la creación del FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de las Instituciones del Mercosur)¹¹ que es un indicador de la disposición gubernamental en aceptar negociar e implementar políticas compensatorias dentro del proceso de integración en el Cono Sur. Creemos que la consolidación y la profundización del Mercosur ocurrirán cuando este logre transponer los límites meramente comerciales y avanzar en el sentido político y social.

Podemos resumir esta idea diciendo que la integración que empieza por el plano comercial, tiende a consolidarse cuando pasa a incorporar las esferas políticas y sociales porque necesita crear un sentimiento de confianza en los grupos de interés relevantes de la sociedad. Estos necesitan creer que el Mercosur generará más beneficios que costos, aunque en un primer momento él sea desventajoso. Para eso, esos actores necesitan identificar en las propuestas de los gobiernos instrumentos que les garanticen ese escenario futuro positivo.

¹¹ Dicho Fondo fue creado en junio de 2005, durante la XXVIII Reunión de Cúpula de Mercosur y representa la primera tentativa del bloque de superar las asimetrías económicas entre sus miembros, favoreciendo fundamentalmente los menos desarrollados: Paraguay y Uruguay que deben recibir entre 60% y 70% de este fondo. Su funcionamiento está previsto para el final de 2006.

Cuando los intereses de los países que empiezan un proceso de cooperación se centran exclusivamente en los aspectos comerciales hay la posibilidad de un fortalecimiento del proteccionismo de grupos importantes de la sociedad cuando no logran vislumbrar beneficios con la integración.

Por tanto, la reducción de tarifas y de barreras no comerciales entre los Estados involucrados no son elementos suficientes para generar esa confianza. Al contrario, son factores que aisladamente pueden generar zonas de exclusión dentro del proceso de integración y, consecuentemente, mayor desconfianza.

Para evitar eso, el proceso de integración debía avanzar para la fase política caracterizada por cierto grado de concierto político, por la creación de canales de participación que garanticen a los principales grupos de interés de la sociedad la posibilidad de intervenir e influenciar las negociaciones, por el establecimiento de los mecanismos de negociación, así como por la formación de una agenda o estrategia de negociadora que transponga los asuntos meramente comerciales.

Esto es, en esta fase serían criados también los principales mecanismos de amenización de los impactos que, en torno de éstos, diverso sectores acabarán se posicionando, tanto favorable como contrariamente. La existencia de estos mecanismos puede resultar en la definición de las posiciones de los actores con relación a la integración y las perspectivas positivas pueden ser construidas. Paralelamente, deben ser pensadas políticas propositivas que permitan el surgimiento de nuevos beneficios y ganancias reales.

Podemos decir que los mecanismos de amenización de los impactos involucran básicamente tres momentos:

- en primer lugar, el establecimiento de mecanismos de solución de controversias que son las reglas que rigen la relación comercial y definen los instrumentos adecuados para resolver los conflictos. Esta medida es fundamental para garantizar que la pauta de negociación de los gobiernos no se sobrecargue con las disputas que naturalmente surgen en este tipo de relación. Es importante añadir que una jurisdicción propia del proceso de integración puede ser construida desde este punto;
- en seguida, la formulación de políticas compensatorias que visan minimizar la exclusión y evitar que los descontentamientos generados por los grupos negativamente afectados por el proceso de integración sean capaces de paralizar el proceso o de crear un consenso negativo con relación a él;
- finalmente, la última etapa de esos mecanismos sería el establecimiento de políticas de inversión. Es en este momento que la integración asume de hecho su rol de promotora del desarrollo. Los cambios comerciales son importantes, pero insuficientes para generar desarrollo, pues esto requiere una estrategia y mecanismos específicos.

Esto refuerza la idea de que la integración no puede ser considerada solamente como parte de la política exterior de los países involucrados, pues ella posee tanto componentes domésticos como externos. En verdad, la integración acaba por disolver la frontera entre el interno y el internacional, facilitando la emergencia de fuerzas transnacionales.

Es justamente en este aspecto que la reunión de 2004 apuntó para un nuevo avance al sustituir a REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias) por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FFCR). Ese cambio evidencia las presiones que esos grupos transnacionales están ejerciendo sobre la actual estructura institucional del Mercosur. Podemos afirmar que las alteraciones señaladas resultaron en buena medida de las demandas crecientes hechas por esos actores transnacionales que engloban tanto la sociedad civil como los gobiernos subnacionales, como en el caso de la Red de Mercocidades.

Debemos reconocer que la integración solamente avanza en la medida en que logra incorporar en sus espacios institucionales nuevos actores (ampliando la participación y posiblemente la base de apoyo al proceso) y creaba canales adecuados para la comunicación (entendida aquí como flujo de información y circulación de bienes de producción). O sea, conforme ese proceso se democratiza.

La idea de democratización del proceso de integración no significa el establecimiento de reglas para la elección de los representantes de la sociedad – aunque esto pueda ocurrir a lo largo del tiempo –, pero la creación de mecanismos que permiten la efectiva representación de los intereses de los grupos organizados dentro del proceso decisorio de las instituciones comunitarias.

El concepto de democracia asume aquí una faz de inclusión porque es preciso garantizar una masificación de los beneficios y minimizar los impactos negativos como forma de hacer viable la transferencia de expectativas del plan nacional para el regional, que por su vez supone una percepción positiva con relación a la integración.

La integración influencia la dinámica interna de sus integrantes, al mismo tiempo en que es influenciada por ella. Por tanto, es un proceso dinámico que presenta momentos tanto de aceleración y profundización, cuanto de estagnación y retroceso. La presión de estos actores externos a las instancias decisorias puede ser fundamental para rescatar en el Mercosur sus objetivos iniciales - desarrollo, consolidación democrática y superación del déficit social – así como para impulsar una agenda de negociación más amplia que se ha perdido en favor de la integración económica y de las limitaciones institucionales creadas por las burocracias gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. “A Alca na política externa brasileira” en *Politica Externa*, vol. 10, n. 2. São Paulo: Paz e Terra/GACINT – USP/IEEI-USP, 2001. (p. 07 – 20)

ATA PARA A INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA, 29/07/1986.

BALASSA, Bela. *Teoria de la integración económica*. Ciudad de México: Hispano Americano, 1980.

EICHENBERG, Richard C. y DALTON, Russel J. “Europeans and the European community: the dynamics of public support for European integration” *International Organization*, vol. 47, n.º 4. Cambridge: MIT Press, 1993.

HELD, David y MCGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HURRELL, Andrew. “O apoio externo à democratização e a ordem internacional” en SOLA, Lourdes (org.). *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. (p. 68 – 96)

PEÑA, Félix. “Pré-requisitos políticos e econômicos da integração” *Política Externa*, vol. 1, n.º 2. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada – USP, 1992.

PROTOCOLO DE OURO PRETO, 17/12/1994.
<http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/protadic.htm>

TRATADO DE ASSUNCIÓN, 26/03/1991.
http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado_de_assuncao.htm

TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESAROLLO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, 29/11/1988.
http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/trat_deintegracao.htm

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello y OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: a emergência de uma nova sociedade*. São Paulo: CEDEC, Relatório Final de investigação presentado al CNPq, 2001.

Cuestiones

(Contestar todas las cuestiones y enviarlas hasta el día 08 de septiembre de 2006 para la dirección electrónica: mercocidades@santoandre.sp.gov.br)

1. ¿Describa cuáles han sido las principales motivaciones para el inicio del proceso de integración en Mercosur?
2. ¿Podemos afirmar que el Mercosur ha sido un proceso de integración regional dónde los asuntos comerciales predominan? Justifique.
3. ¿Dé su opinión sobre cuáles serían los principales problemas del bloque?
4. ¿Describa algunos de los aspectos positivos del bloque y cómo éstos pueden influenciar en el avance de la integración entre los países participantes?

Sitios sobre el Mercosur:

Sitio Oficial del Mercosur

www.mercosur.int

Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)

<http://www.iadb.org/intal>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

<http://www.eclac.org/>

División de Comercio Internacional e Integración (CEPAL)

<http://www.eclac.org/comercio/>

CEFIR (Centro de Formación para La Integración Regional)

<http://www.eclac.org/comercio/>

Encuentro con el Mercosur

www.encontromercosul.com.br

Sugerencia de Consulta:

La Sociedad Civil en el Mercosur – Guía de Actores (portugués y español)

<http://www.encontromercosul.com.br/downloads/guiadeactores.mercosursocialsolidario.pdf>

Cartilla del Mercosur (Portugués)

http://www.encontromercosul.com.br/downloads/Cartilha_Mercosul.pdf

Cartilla del Mercosur (Español)

http://www.encontromercosul.com.br/downloads/cartilha_somos_mercosul_espanhol.pdf

Informe MERCOSUR (Portugués y Español)

<http://www.iadb.org/intal>