Globethics Repository



¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? [What can we learn 20 years of Mercosur?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Isabel Botto, Mercedes
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-06 16:53:44
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217613

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 232, marzo-abril de 2011, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur?

Mercedes Isabel Botto

A 20 años de la puesta en marcha del Mercosur, no solamente se amplió el número de sus integrantes, sino que asistimos a cambios políticos e ideológicos en los países miembros. Si la piedra fundamental de la integración fue colocada en un contexto de hegemonía neoliberal, hoy se exploran otras vías, en las que se asigna al Estado un rol inevitable en el desarrollo. En ese marco, en la reunión de Córdoba de 2006, se lanzó la etapa del «Mercosur Social y Productivo», que procura revertir el desencanto de un proceso con excesivo énfasis en las políticas comerciales y con muchas debilidades en áreas como educación, integración productiva y políticas medioambientales.

Como otros procesos de integración, el Mercado Común del Sur (Mercosur) es un fenómeno en continua transformación y crecimiento. Si bien su nombre deriva de la firma del Tratado de Asunción en 1991, la literatura tiende a coincidir en que su origen se remonta a 1986, cuando se suscribió el Protocolo de Integración y Complementación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil. Desde entonces, el número de países que lo conforman se ha ido ampliando y también fue cambiando la ideología que sustenta el proceso, algo que se manifiesta entre otras cosas en el rol que desempeñan los Estados *vis-à-vis* los mercados como motor de la integración.

Es posible identificar al menos tres etapas en el desarrollo del Mercosur. En la primera (1987-1991), los gobiernos de Argentina y Brasil buscaron

Mercedes Isabel Botto: doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Europea e investigadora de carrera en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Dirige el Programa de Instituciones Económicas Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina.
Palabras claves: integración, educación, medio ambiente, políticas productivas, Mercado Común del Sur (Mercosur), Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

alcanzar una integración económica bajo un esquema de especialización intraindustrial, de carácter gradual sectorial y flexible, mediante protocolos sectoriales. En una segunda etapa (1991-2002), se sumaron Paraguay y Uruguay y predominó un fuerte sesgo comercialista, en el marco del cual los mercados marcaron el ritmo y el carácter de la integración. Por último, se abrió una tercera etapa luego de la crisis de 2001, que se distingue por el retorno del liderazgo estatal, el proceso de incorporación de Venezuela y el consenso sobre la necesidad de producir un vuelco hacia un Mercosur más inclusivo.

No obstante esta ampliación y los cambios señalados, a 20 años de su creación, el Mercosur atraviesa un momento de profundo escepticismo. En términos económicos, el buen desempeño demostrado por el mercado ampliado durante los primeros años contrasta con un bajo nivel de interdependencia y crecimiento económico, excepto en el caso de Brasil. En términos geopolíticos, el Mercosur ha perdido protagonismo en el escenario internacional a expensas de Brasil –que prefiere actuar en el ámbito global con marca propia más que con el sello del Mercosur[1]– y de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) –que logra aunar las voluntades y prioridades de un número mayor de países en la región–. Por último, en términos de su credibilidad interna, el Mercosur también se ha ido vaciando de participación social y apoyo ciudadano, en virtud de la decepción de la sociedad civil por las promesas incumplidas[2].

La premisa que guía este trabajo considera que este desencanto es, en gran medida, el resultado de las expectativas creadas por las lecturas académicas y políticas que se han hecho del Mercosur. Un rápido recorrido por esta literatura nos permite identificar dos visiones a nuestro entender erradas, o al menos parciales, de la integración regional. La primera, fuertemente prescriptiva, considera que, tarde o temprano, el Mercosur seguirá el modelo europeo caracterizado por la creación de instituciones o regulaciones de carácter supranacional en diferentes áreas. A partir de esta premisa funcionalista, los análisis tendieron a focalizarse en las instituciones de la integración y a identificar los factores que dificultaban este efecto de «derrame» o profundización.

Una segunda visión considera que la integración es el resultado del cálculo

1. Carmen S. Fonseca: «O papel do multilateralismo na politica externa do Brasil», y Sergio Caballero: «La política exterior de Brasil en el contexto de la integración regional», trabajos presentados en el v Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.
2. Deisy Ventura y Alejandro Perotti: «El proceso legislativo del Mercosur», Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2004, disponible en <www.kas.de/db_files/dokumente/7dokument_dok_pdf_5232_1.pdf>.

racional e instrumental de los gobiernos, que se unen para alcanzar beneficios que no podrían conseguir de manera individual. A partir de esta premisa, los análisis sobre el Mercosur se orientaron a identificar este objetivo y evaluar sus resultados. Algunos se centraron en factores individuales o internos, como el afianzamiento de las democracias emergentes o la consolidación de las reformas estructurales en curso, mientras que otros echaron mano a teorías sistémicas para identificar presuntas estrategias para enfrentar la hegemonía de Estados Unidos o alcanzar una mejor inserción económica en un mundo que marcha hacia la regionalización. Más allá de sus diferencias, ambas interpretaciones contribuyeron a crear una imagen estática y objetiva de la integración regional[3] y dejaron de lado otros enfoques –como el constructivista o el intergubernamentalista– que la consideran como un proceso en movimiento, con final abierto, en el que se van creando identidades, ideas y resultados no previstos[4].

Este trabajo busca contribuir a llenar ese vacío a partir de un balance de la construcción de políticas regionales por parte del Mercosur. ¿Cómo han definido los gobiernos a los bienes regionales? ¿Qué nivel de cooperación y qué arreglos institucionales han construido? Para responder estas preguntas, se analizan tres políticas regionales consideradas claves por la literatura sobre integración sustentable y que, en general, están presentes explícita o implícitamente en la agenda de cooperación de los principales procesos de regionalización: las políticas de integración productiva, de medio ambiente y de educación superior.

La construcción de bienes públicos regionales

En este apartado se analizan las políticas del Mercosur en términos de los bienes regionales, considerados por la teoría de la integración como la médula del proceso. En este aspecto, emergen diferencias entre los enfoques funcionalista e intergubernamentalista, principalmente en relación con el proceso de identificación de bienes regionales. Según el primer enfoque, se trata de un proceso automático y progresivo, que empieza por *issues* técnicos y luego se profundiza hasta llegar a las cuestiones políticas. De acuerdo con los intergubernamentalistas, en cambio, los gobiernos son los que definen la agenda, sobre la base de un cálculo de poder, intereses y preferencias nacionales.

3. Federico Merke: «De Bolívar a Bush: los usos del regionalismo en América Latina», trabajo presentado en el v Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.
4. Hay excepciones, como los trabajos de Laura Gómez Mera, que analizaron los resultados del Mercosur en términos de creación de nuevas identidades y bienes no gubernamentales. Ver L. Gómez Mera: «Explaining Mercosur´s Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence» en *Journal of Latin American Studies* vol. 37, 2005, pp. 109-140.

El Mercosur parece estar más cerca de este último paradigma. Ninguna de las políticas analizadas en este trabajo estuvo presente en los inicios del proceso, sino que fueron incorporadas con el paso del tiempo y a medida que los bienes regionales fueron redefiniendo sus alcances[5]. La integración productiva, por ejemplo, en un comienzo estuvo enfocada hacia la industria vinculada al sector automotor y a las empresas siderúrgicas y petroquímicas de origen local que proveían *commodities* a la producción de automóviles y camiones. A partir de 2000, por presión de las economías más pequeñas del bloque, se comenzó a esbozar la política regional orientada hacia las pequeñas y medianas empresas (PYMES), un sector altamente dinámico y con presencia en todos los países de la región. La meta de promover un desarrollo más inclusivo también estuvo ligada a la necesidad de reducir las asimetrías económicas entre los países del bloque mediante la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)[6].

En un comienzo, los gobiernos decidieron promover el sector de la madera, dado que la cadena de valor –desde la producción hasta la comercialización de muebles– abarcaba los distintos sectores y países del bloque. Con el tiempo, fueron cambiando los rubros que se beneficiarían de la política para PYMES. A partir de 2005, se incorporó a la estrategia regional el Programa de Proveedores de la Cadena de Gas/Petróleo y Automotriz, que circunscribía los beneficios a las PYMES con capacidades (humanas o técnicas) para articularse con las grandes empresas exportadoras, como es el caso de Petrobras en Brasil.

La política medioambiental también sufrió cambios importantes en su definición y alcance. Si en un comienzo el bien regional estuvo asociado a la necesidad de elevar los estándares nacionales mediante un patrón o regulación regional, la percepción de que esta normativa podría establecer barreras no arancelarias terminó por vaciar de contenido el protocolo medioambiental. La cuestión reapareció en 2002 como consecuencia de la propuesta de cooperación alemana (por intermedio de la agencia GTZ) para contribuir financiera y técnicamente a la difusión del tema en el bloque. No obstante, la protección

5. Consideramos agenda inicial del Mercosur a aquella plasmada en el Tratado de Asunción (1991). A pesar de la expectativa que el nombre Mercado Común del Sur (en alusión al caso europeo) generó en la opinión pública, la letra del tratado solo identificó los mecanismos y los plazos de una política regional: la comercial. Para su puesta en marcha, especificó la coordinación de dos procesos: el primero, la liberalización automática progresiva y universal de los aranceles nacionales; el segundo, el compromiso de establecer un arancel externo común en 1995, lo que llevaría a la constitución de una unión aduanera.

6. Ver María Eugenia Inchauspe: «Integración productiva en el Mercosur. ¿Nueva agenda de cooperación regional?», Documento de Trabajo Nº 53, Área de Relaciones Internacionales, Flacso, Buenos Aires, abril de 2010.

medioambiental fue desarticulada de la agenda comercial y reducida a la promoción de prácticas sustentables de carácter no obligatorio. En ese sentido, las políticas ambientales del Mercosur apuntaron a dos sectores: el pequeño empresariado y el sector público, dejando fuera al gran capital[7]. En el caso de las PYMES, el objetivo del Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) fue promover y garantizar mecanismos de producción sustentables. En el sector público, en cambio, se buscó favorecer la transparencia y el acceso a la información mediante un proyecto de compras públicas sustentables y del Sistema de Información Ambiental (SIAM), que obliga a hacer públicas todas las actas y los documentos oficiales del sector medioambiental del Mercosur.

La agenda de educación fue la que menos cambios experimentó a través del tiempo. Desde el inicio, los gobiernos identificaron la necesidad de mejorar los niveles de calidad de la educación superior –que incluye la enseñanza universitaria y de posgrado– como un bien regional a lograr. Para ello se diseñaron tres programas con dos objetivos específicos[8]. El primero de ellos se tradujo en un sistema de acreditación regional (el «sello Mercosur») para validar los títulos de grado universitario en la región, elevando los estándares nacionales en los países miembros del bloque y en sus socios comerciales (Chile y Bolivia). El segundo objetivo fue promover la cooperación institucional, la transferencia de créditos y el intercambio de profesores, investigadores y estudiantes a través de mecanismos que aseguren la movilidad de la comunidad académica en el espacio regional.

Con el tiempo, los alcances de la agenda se fueron estrechando. Así, por ejemplo, la meta de movilidad se restringió al intercambio de profesores y estudiantes y se excluyó de sus alcances a los profesionales en virtud de las presiones en el ámbito nacional. Por su parte, la agenda de investigación científica se diversificó y adquirió autonomía como resultado del cambio de paradigma de desarrollo de 2005, en lo que se conoció como «agenda de innovación científica y

7. Ver Gastón Fulquet: «Acuerdos de integración regional & ambiente. Acciones cooperativas para un Mercosur sustentable», Documento de Trabajo Nº 51, Área de Relaciones Internacionales, Flacso, Buenos Aires, abril de 2010.
8. Las iniciativas más relevantes que incluye esta agenda pueden dividirse en tres grupos: los programas de acreditación regional, que comprendieron en un primer momento el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) y con posterioridad el sistema ARCU-Sur (Acreditación de Carreras Universitarias del Cono Sur); los programas de movilidad académica conocidos como el Marca (Movilidad Académica Regional de Cursos Acreditados), el PMM (Programa Movilidad Mercosur) y ERES (Espacio Regional de Educación Superior); y por último, la creación del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del Mercosur (FEM). Daniela Perrotta: «Las agendas de educación superior y de ciencia y tecnología en el Mercosur: alcances y desafíos de la cooperación», Documento de Trabajo Nº 52, Área de Relaciones Internacionales, Flacso, Buenos Aires, abril de 2010.

productiva», que aspira a articular a los tres sectores involucrados (gobierno, investigadores y producción).

Niveles de cooperación interestatal

En los procesos de integración regional es posible identificar tres niveles de cooperación de carácter progresivo: intercambio de información, coordinación de acciones conjuntas y creación de regulaciones supranacionales. Como veremos a continuación, el Mercosur alcanzó niveles de cooperación laxos, incluso más bajos que los inicialmente consensuados, al tiempo que ponía en marcha, paradójicamente, una batería de instituciones regionales con funciones superpuestas y competitivas.

En materia de integración productiva, los gobiernos buscaron proveer y diseminar información sobre la situación del sector PYME en la región; generaron espacios de articulación y confianza entre los actores privados e identificaron procedimientos y acciones conjuntas. De todas las iniciativas en marcha para el sector, la que más avanzó fue la cadena de madera y muebles, para la cual, a partir de 2004, se llevó adelante una serie de talleres y rondas de negocios (Foros de Competitividad) entre empresarios, sindicatos, agencias públicas y académicos, tanto en el ámbito nacional como regional. En 2007, se organizó un concurso regional de diseño que buscó articular y actualizar a los sectores vinculados a la producción de muebles. También se avanzó en la identificación de proyectos y acciones conjuntas, entre ellas la necesidad de contar con un instrumento financiero regional que facilite el acceso de las PYMES al crédito, que derivó en 2008 en la creación de Fondo PYME.

En cuanto a los arreglos institucionales, la política para PYMES fue, desde el comienzo, competencia del Grupo Mercado Común (GMC) a través del Subgrupo de Trabajo Nº 7 (Subgrupo de Trabajo sobre Política Industrial, como órgano técnico)[9]. Sin embargo, el desinterés demostrado por el SGT 7 durante la primera etapa del Mercosur (1992-2000) provocó la intervención de otras agencias estatales. Primero fue la Secretaría Administrativa del Mercosur, el único órgano supranacional, liderado en ese momento por Brasil; luego, la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), el órgano político del bloque, sin poder vinculante pero con acceso directo al Consejo Mercado Común, en ese momento a cargo

9. El GMC es uno de los tres órganos intergubernamentales con poder de veto en la estructura de gobierno del Mercosur, y está conformado por funcionarios de segunda línea de los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores y de los bancos centrales. Por encima del GMC está el Consejo Mercado Común (CMC), máximo órgano ejecutivo del bloque, integrado por los ministros de Economía y Relaciones Exteriores. El tercer órgano con poder decisorio es la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), que se encarga de problemas y disputas comerciales.

de Argentina. A esta diversificación y superposición de liderazgos se sumaron otras agencias de carácter ad hoc, encargadas de poner las iniciativas en marcha[10]. Recién en 2007 el GMC decidió retomar su competencia y crear una nueva estructura, el Grupo de Integración Productiva (GIP), encargado de coordinar los distintos grupos e iniciativas en curso.

Lo llamativo del caso es que, pese a la pluralidad de iniciativas, liderazgos e instituciones, los resultados han sido escasos. Por ejemplo, si bien se avanzó en la creación de dos fondos de financiamiento autónomo, el Focem y el Fondo PyME, su puesta en marcha está aún pendiente. En el caso del primero, no hay consenso para financiar las cadenas de valor en el nivel regional, y con relación al segundo fondo, su concreción sigue demorada por la resistencia de algunos países a efectivizar sus aportes.

Asimismo, la política medioambiental reconoce varios puntos de coincidencia con esta situación. En términos de niveles de coordinación alcanzados, pueden observarse avances importantes en intercambio de información, principalmente entre los gobiernos y a través de *newsletters*, encuentros regionales y talleres de capacitación. Empero, los avances han sido menores en la unificación de criterios y concreción de acciones conjuntas. Los gobiernos lograron consensuar criterios sobre lo que debe considerarse como producción sustentable y sobre cómo promoverla entre los Estados y las PyMES, pero no lograron generar interés para avanzar en la creación de un fondo propio que, de manera similar al Fondo PyME, pueda darle continuidad y credibilidad a la política dentro del bloque.

En cuanto al tipo de instituciones creadas para el diseño y la puesta en marcha de estas políticas, la agenda medioambiental reproduce algunas de las debilidades de la política para PyME. La principal de ellas es la ausencia de un claro liderazgo político en la estructura decisional del Mercosur. Al igual que en la agenda de integración productiva, por decisión de los gobiernos el tema estuvo desde el inicio bajo la tutela del GMC, lo cual le quitó relevancia y lo subordinó a las prioridades comerciales de la integración[11]. Sin embargo, una vez más, la crisis y el posterior relanzamiento del Mercosur en 2004 llevaron a los ministros de Medio Ambiente a retomar cartas en el asunto, diversificando los

10. Entre las agencias que actualmente funcionan, se encuentran el Grupo de Trabajo para la Integración Productiva de la Cadena Automotriz del Mercosur (Geipa); el Grupo Ad Hoc de Integración Productiva (Gahip) y el Grupo Ad Hoc de MIPYME.

11. En verdad, la cuestión ambiental aparece en la agenda del Mercosur por iniciativa de los ministros y secretarios del área en la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) creada en 1992. En 1995, el CMC decide pasar el tema al área del GMC y crear el Subgrupo de Trabajo Nº 6 (SGT 6) de medio ambiente.

enfoques y los discursos dentro del bloque. Ello redundó, no obstante, en una gestión descoordinada y superpuesta: mientras el liderazgo político era ejercido por los ministros de Medio Ambiente –interlocutores naturales en la temática a escala nacional y global–, el manejo de recursos para la implementación de las iniciativas siguió en manos del SGT 6 y del SGT 7, subgrupos encargados de medio ambiente y política industrial respectivamente.

En este marco, la política educativa fue la que más lejos llegó en términos de cooperación interestatal. Además de las actividades de intercambio de información y de articulación público-privada, que se multiplicaron mediante talleres nacionales y regionales, se avanzó también en la implementación de criterios y de procedimientos comunes para llevar adelante la convocatoria nacional para la evaluación y la acreditación de carreras universitarias y de programas de movilidad universitaria. Sin embargo, el mayor avance del bloque en la materia fue el establecimiento de una serie de normas y criterios comunes para la estandarización regional de títulos a través del denominado «sello Mercosur». Con todo, este estándar regional está lejos de ser considerado una verdadera regulación, ya que su alcance está reducido a algunas carreras y a la voluntad de las instituciones de participar en ellas como beneficiarias.

Un elemento de continuidad entre la política educativa y el resto de las agendas del Mercosur fue la resistencia de los gobiernos a comprometerse con el financiamiento conjunto de iniciativas regionales. Aunque los gobiernos coincidieron y avanzaron en la creación de un fondo propio para el financiamiento de proyectos educativos –el Fondo Educativo Mercosur (FEM), creado en 2004–, este aún no se ha terminado de constituir debido a la resistencia de países como Brasil a hacer sus aportes y a la ausencia de criterios consensuados sobre el tipo de iniciativas a financiar.

A manera de conclusión

Si bien han estado presentes en mayor o menor medida desde el inicio del proceso de integración regional, recién en la última etapa, conocida como el «Mercosur Social y Productivo» (Cumbre de Córdoba, 2006), las agendas en materia de educación, medio ambiente e integración productiva adquieren mayor visibilidad pública y se articulan entre sí de manera más armónica. Al mismo tiempo, estas metas quedan insertas en un proyecto de desarrollo más ambicioso que aspira no solo a achicar las asimetrías entre los países miembros, sino a fortalecer la competitividad de la producción regional en los mercados externos introduciendo valor humano, innovación tecnológica y estándares medioambientales.

Pese a ello, sigue siendo dominante la agenda comercial[12].

Otra de las conclusiones que se extraen de esta trayectoria de 20 años es que el Mercosur se caracteriza por ser un proceso de integración con agenda abierta y en continuo movimiento. Si bien los grandes temas han estado presentes desde el comienzo, los alcances y las perspectivas sobre las estrategias para promover el desarrollo han ido cambiando y, en general, fueron determinadas en mayor medida por factores exógenos (cambios de liderazgos, crisis del paradigma liberal, *boom* de *commodities*, etc.) que por factores endógenos al proceso integrador.

A esta amplitud de las agendas se opone, paradójicamente, la disminución o el recorte de sus metas iniciales, especialmente en aquellas políticas regionales en las cuales el objetivo, en un comienzo, era alcanzar niveles elevados de cooperación interestatal con esquemas de institucionalidad de alcance supranacional. Esto se observa, sobre todo, en aquellas agendas con impactos distributivos en las que los países del bloque perciben que la distribución de los beneficios no será equitativa sino que beneficiará solo a uno de ellos.

Así lo evidencia la trayectoria de las políticas analizadas en este artículo: la política regional de acreditación de títulos académicos fue la que alcanzó mayores niveles de coordinación, ya que en ella todos los países se consideraron beneficiarios de sus resultados. No ocurrió lo mismo con la implementación del Fondo Educativo del Mercosur, en el que Brasil, como principal aportante, obstaculiza la puesta en marcha, ni con el Fondo P y ME, ya que los países miembros, a excepción de Brasil, se resisten a financiar iniciativas de cadena de valor en las que este último país es el principal beneficiario.

En este sentido, nos encontramos frente a un proceso de integración en el que las fuertes asimetrías nacionales y la ausencia de un claro liderazgo hegemónico generan una situación de aparente inercia regional. Pero, en realidad, el proceso de integración sigue avanzando hacia la armonización implícita de políticas, promovida por la transferencia de experiencias y conocimiento técnico entre burocracias nacionales y regionales a través de las redes de políticas públicas. Se trata, en la mayoría de los casos, de procesos de socialización de ideas y regímenes globales.

12. Ver M. Botto, M.E. Inchauspe y D. Perrota: *El Mercosur, ¿para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración*, Flacso / CTA, Buenos Aires, en prensa.