

LA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA ARGENTINA POST-2001¹

ISSN 2221-9102

Valentina Delich

Profesora/investigadora | FLACSO/UBA | Buenos Aires, Argentina | vdelich@flacso.org.ar

Juliana Peixoto²

Investigadora/profesora | FLACSO/UBA | Buenos Aires, Argentina | jpeixoto@flacso.org.ar



Documento de trabajo N°58

Área de Relaciones Internacionales

FLACSO | Argentina

Abril 2011



Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales
AREA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Ayacucho 555, piso 7 | Buenos Aires, Argentina | email: arearrii@flacso.org.ar

La agenda de integración regional de la Argentina post-2001¹

Por

Valentina Delich

Profesora / investigadora
FLACSO / UBA
Buenos Aires, Argentina
vdelich@flacso.org.ar

Juliana Peixoto²

Investigadora / profesora
FLACSO / UBA
Buenos Aires, Argentina
jpeixoto@flacso.org.ar

¹ Este trabajo también ha sido publicado por el Instituto Virtual de la UNCTAD en el 2010, en el marco de un proyecto sobre integración regional financiado por la Cooperación Española.

² Agradecemos el comentario exhaustivo y las sugerencias a este documento que realizó Alejandro Ramos. También agradecemos por sus sugerencias a todos los participantes de los talleres organizados por el Virtual Institute, la Universidad Católica del Perú y la Universidad de la República en diciembre del 2009 donde presentamos este artículo, especialmente a Piergiuseppe Fortunato, Marcel Vaillant, Alan Fairlie y Federico Lavopa. Finalmente, al equipo de la UNCTAD que nos ayudó a que el documento fuera más claro, preciso y documentado.

Executive summary:
The regional integration agenda in Argentina after 2001

The economic and political Latin American landscape has changed considerably in recent years. After the negative growth rates recorded in the '90s, the region has experienced, since 2003, five consecutive years of fast economic growth, fiscal surplus, increased exports and a marked reduction of external vulnerability. Politically, the dynamics of change have been equally dizzying, with a wave of renewed political leadership and an overall shift towards the left of the political spectrum.

This paper examines how this reconfiguration affected the regional integration process, with particular attention to the role of Argentina in MERCOSUR.

Section 1 presents the regional scenario, in particular the evolution of the Andean Community and the emergence of the South American Community of Nations. On one hand, the CAN experienced difficulties as a result of the signature by Peru and Colombia of Free Trade Agreements with the United States, and the withdrawal of Venezuela from the block. On the other hand, UNASUR, despite the initial tensions and political instability which characterized its birth, successfully overcame its first serious political challenge - the socio-political crisis in Bolivia - by convening a special meeting on the issue in September 2008. In the wake of this success, in early 2009, member countries approved the statute of a new regional development bank (South Bank) and set up a forum to foster the dialogue among defence ministries (the Defence Council).

The situation of MERCOSUR is analyzed in Section 2. The paper suggests that, despite the ideological affinity among leaders and the favourable economic context, the block failed to: (i) address its historical agenda aimed at the deepening of the customs union and (ii) implement the social MERCOSUR, whose only progress has been the creation of a research institute and a commission that coordinates the ministers of social affairs. The political affinity among the leaders of the block boosted only partially the construction of common regional institutions, and MERCOSUR is still plagued by the delays in the national incorporation of rules and the general lack of transparency of the regulatory framework.

In this framework, as described in Section 3, Argentina promoted a deeper production and social integration of MERCOSUR, which the members failed to implement so far. Although Argentina is an important player within MERCOSUR, it cannot be solely held responsible for the stall in the negotiations. Nevertheless, the authors suggest that the country could have been more aggressive pushing the partners towards more effective integration, for example by facilitating the provision of public information on the rules or the status of negotiations.

On a more general level, the paper emphasizes that Argentina is adopting a strategy that allows countries to move forward at different speeds and to keep discretionary national policy space. The drawback of this strategy, however, is that it indirectly reinforces the status quo.

1. Introducción

La fisonomía política y económica de América Latina está transformándose rápidamente desde hace algunos años. Primero fue la salida de una crisis económica profunda: la región registró a finales de los años '90 tasas de crecimiento negativas, desempleo, déficit fiscal recurrente, entre otros. Luego, a partir del año 2003 la región experimentó cinco años consecutivos de crecimiento de alrededor del 5 por ciento. Para encontrar un periodo similar de crecimiento sostenido deberíamos retrotraernos más de 40 años (CEPAL 2008). Además, la región tuvo – y todavía lo mantiene - superávit fiscal desde el año 2002; las exportaciones crecieron (en algunos casos reflejando más precios altos que un aumento en volumen, aunque la situación varía de país a país) y la región mostró mejores indicadores de estándares laborales y reducción de la vulnerabilidad externa (CEPAL 2007).

En el plano político, la dinámica de cambio no fue menos vertiginosa. La región produjo una renovación de líderes en un espectro que va desde un abierto y declamado “anti-imperialismo” de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador hasta relaciones cordiales, cercanas y tibiamente críticas con Estados Unidos como la de Lagos y Bachelet en Chile y Uribe en Colombia, guardadas las debidas distancias entre los últimos, como por ejemplo en el caso de la postura chilena frente a la invasión estadounidense a Irak.

¿Cómo se interpreta esta re-configuración de la región? Una primera lectura sugiere que América Latina se está reconfigurando de acuerdo a dos modelos: uno que sigue la línea del Pacífico y otro que se orienta al Atlántico. El proyecto del Pacífico iría de México a Chile, pasando por Perú y Colombia que son los que han hecho acuerdos con los Estados Unidos y tienen interés en profundizar su relación con Asia. El proyecto atlántico, por su lado, tiene de modelo el MERCOSUR, organizado en el eje Brasil-Argentina y que sigue reflejando aún hoy la ambigüedad de su creación: querrían crear un mercado común que requiere reglas comunes y coordinación macroeconómica con instituciones inter-gubernamentales (Valladao 2006). Según Valladao, no entra en esta clasificación la Alternativa Bolivariana para las Américas, ahora llamada de Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) por considerarla un bloque cerrado con economías estatales e intercambios basados en la solidaridad con poco interés en integrarse al mercado global (Valladao 2006).

Una segunda línea de análisis, en cambio, considera que la UNASUR devendrá en el paraguas político de muchos, diversos y pequeños emprendimientos de integración regional. En este sentido, se ha expresado que el problema de UNASUR sería el de “penetrar en la realidad”: pareciera fácil crear instancias pero más difícil aprovecharlas. ¿No hubiera sido mejor plantear a la UNASUR como un sistema de cumbres más que buscar su institucionalización jurídica? se pregunta Félix Peña. Las dos situaciones hipotéticas son que el MERCOSUR se diluya a favor de la UNASUR y que ambos espacios se complementen y potencien (el riesgo en este escenario es que ninguno de los dos funcione) o que el MERCOSUR se convierta en el núcleo duro y el UNASUR le provea un marco político (Peña 2009).

Todavía, en otra interpretación de estos realineamientos, se asegura que la fragmentación continuará en América Latina hasta tanto no se ponga orden a las políticas nacionales: no habría posibilidad de integración regional sin previsibilidad en los ámbitos nacionales.

Sin duda, los proyectos de integración regional se han reconfigurado en términos de alianzas y han ajustado su agenda “técnica” para los nuevos tiempos. Basta ver que Venezuela ha dejado la CAN para negociar su ingreso al MERCOSUR al mismo tiempo que ha formado el ALBA con Nicaragua y Ecuador; y que Perú y Colombia negociaron Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Además, con sólo sobrevolar las actas y declaraciones de las reuniones, las palabras clave también han cambiado: hoy serían infraestructura, empleo, producción e institucionalidad, entre otros.

¿Cómo se inserta Argentina en este contexto económico-político regional? ¿Cuál es su rol, su lugar o su estrategia? En Argentina, después de la crisis del 2001, el producto bruto empezó a crecer un promedio del 9 por ciento anual. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, mientras en el año 2000 el crecimiento había sido negativo (-0.8 por ciento), en el 2005 la tasa de crecimiento fue del 9.2 por ciento y en el año 2006 de 8.5 por ciento. En cuanto a las exportaciones, mientras que en el año 2000 eran de un 11 por ciento como porcentaje del producto bruto, en el año 2005 y 2006 fueron de 25 por ciento. Para las importaciones las cifras fueron del 18 por ciento para el año 2000 mientras que para el año 2005 y 2006 fueron del 19 por ciento.³

³ Fuente: World Development Indicators database, April 2008

Las novedades no se reducen al aumento relativo de las exportaciones, sino también a la mejoría en los términos de intercambio y la puesta en práctica de una política de acumulación de reservas internacionales y de fortalecimiento de los ingresos fiscales que contribuyeron a estabilizar la situación macroeconómica y a aprovechar el excelente contexto internacional.

A primera vista, la agenda regional de integración argentina (al menos a un nivel nominal) ha cambiado. Así pues, si durante los '90 la agenda estuvo dominada por cuestiones comerciales de frontera, a saber, acceso a mercado, acciones de *anti dumping*, medidas compensatorias, esta nueva centuria nos encuentra pendientes de la crisis financiera internacional, el aumento de los precios de los alimentos, las restricciones a las exportaciones, inversiones y necesidades de infraestructura, necesidades de energía, cooperación política y afines.

Con este telón de fondo, este trabajo se ocupa principalmente de la agenda argentina en el MERCOSUR en el período 2003-2009, con el objetivo de identificar (¿nuevos?) temas y tendencias de su política internacional en relación a la integración regional. El énfasis se coloca en las nuevas condiciones regionales, tanto las políticas (la tan mentada afinidad ideológica de los líderes suramericanos) como de los cambios en las circunstancias económicas. Para ello y en primer lugar, se presentan los realinamientos e iniciativas de la región para, luego, en una segunda sección, hacer hincapié en la posición argentina en las cuestiones que han ido surgiendo en la agenda del MERCOSUR. En la última sección, se presentan algunas reflexiones finales.

2. Panorama regional: política e iniciativas de integración

Como ya se ha repetido hasta el hartazgo, las iniciativas de integración de los años '90 en Sudamérica vinieron a remozar las existentes para adecuarlas al regionalismo abierto o a crearlas, en su defecto. Así, el Pacto Andino fue modificado y devino Comunidad Andina de Naciones y así también nació en 1991 el MERCOSUR.

Tanto en el caso de la CAN como del MERCOSUR, aunque hubo un éxito inicial en términos de consolidación política de alianzas e intercambio comercial intra-bloque, al finalizar los años '90 ambas iniciativas perdieron vigor y se empantanaron tanto en problemas técnicos puntuales como sistémicos (Delich 2005). A finales de los '90 y principios del nuevo siglo, otras iniciativas, algunas de ellas sectoriales, fueron apareciendo.

A continuación presentamos la evolución de la CAN, la aparición de la Comunidad Suramericana de Naciones, la UNASUR y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) mientras que el MERCOSUR será analizado en la siguiente sección.

Con numerosos incumplimientos de los compromisos de liberalización comercial así como también la imposibilidad de implementar una política externa comercial común durante los '90⁴, la CAN inició el siglo intentando ir más allá de los asuntos comerciales. Así avanzó incluyendo en su agenda temas como el medio ambiente, la cohesión social, la participación ciudadana, la circulación de personas, entre otros. En efecto, en el año 2003 los países miembros acordaron que la CAN tendría dentro de su mandato el generar un Plan Integrado de Desarrollo Social, el cual fue

⁴ Cabe destacar que la CAN inició una política notable de apertura en los '90 si la comparamos con la política de los 80. Sin embargo, aunque la ZLC se creó en 1993, Perú no fue parte de ella sino hasta 1997 en que se realizó un programa especial para Perú que terminó recién en el año 2004. Ver página oficial de la Comunidad Andina, http://www.comunidadandina.org/comercio/zona_1.htm.

Sin embargo, aún con la ZLC formalmente en vigor, de acuerdo a un informe preparado por la Secretaría General de la CAN, "35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos", disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdt247.pdf>, de los dictámenes de incumplimiento emitidos por la Secretaría General y la Junta del Acuerdo de Cartagena desde el año 1995 al 2004, cuarenta y dos (42) corresponden a la vulneración del Programa de Liberación, veintitrés (23) a la vulneración del Arancel Externo Común, once (11) al incumplimiento de la Cláusula de Nación Más Favorecida, nueve (9) al tema de propiedad intelectual, nueve (9) casos referentes al transporte intrasubregional y cincuenta y ocho (58) a las demás materias. En cuanto a la política externa comercial común, el AEC, aunque a mediados de los años 90, en 1995, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela adoptaron un AEC, la unión aduanera se consideró imperfecta ya que tenía múltiples tratamientos especiales. Perú tampoco fue parte del AEC y Bolivia mantuvo su propio arancel aunque administrado por la CAN. Ver página oficial de la CAN, <http://www.comunidadandina.org/comercio/union.htm>

elaborado y aprobado en el año 2004 (Decisión 601).⁵ Además, se crearon organismos dentro del Sistema Andino de Integración (SAI) que reflejaron la intención de consolidar la supranacionalidad en el bloque andino y se afirmó el objetivo de conformar un Mercado Común en el corto plazo (2005), que no fue logrado (se aplazó nuevamente la entrada en vigencia del Arancel Externo Común (AEC)).

Sin embargo, para el año 2005, las distintas visiones políticas acerca del rumbo que debía tomar la CAN y las heterogeneidades de intereses comerciales resultaron en Colombia y Perú negociando TLCs con Estados Unidos, a la vez que Venezuela, en protesta, decidió retirarse del bloque e integrarse como miembro pleno el MERCOSUR en el año 2006. La salida de Venezuela de la CAN genera no pocas cuestiones, entre ellas, si Venezuela alega que el problema es que sus socios regionales firman un TLC con Estados Unidos ¿por qué entonces firma un acuerdo de integración con Nicaragua que también tiene un TLC con Estados Unidos? Y desde el punto de vista de Venezuela, ¿por qué otorgarle a los Estados Unidos concesiones que no se otorgan a los socios regionales? Está claro sin embargo que la salida de Venezuela y la firma de los TLC suponen para la CAN enormes desafíos en términos de avanzar su proceso de integración ya que, entre otros, los TLCs implican descartar el AEC, la desaparición del programa automotriz de Colombia, la desaparición de la banda de precios que utiliza Perú, la protección de los datos de los prueba en materia de propiedad intelectual, etc. En síntesis, la firma de los TLCs, al profundizar las relaciones comerciales mediante instrumentos bilaterales le quita espacios de profundización a la construcción regional (Fairlie 2009).

Por otro lado, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, que se demoró por mucho tiempo dada la falta de aprobación de los Congresos de Brasil y Paraguay (a principios de 2010, aun resta el visto bueno de este último)⁶, fue tan apurada que no admitió el diseño de un mecanismo institucional que permitiera armar una estrategia

⁵ El PIDS generó proyectos que, según el Programa de Trabajo del año 2009 de la Secretaría General de la CAN, tendrían ahora financiamiento de la Unión Europea en el marco del Convenio de Cooperación que está negociando la CAN con la UE: El Programa de trabajo puede obtenerse en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi920.pdf>

⁶ El tratamiento del ingreso de Venezuela al MERCOSUR en el Congreso de Brasil no fue sencillo: no sólo por el tiempo que transcurrió para su aprobación desde que se firmó el Acta con Venezuela sino porque la sesión insumió más de cinco horas de debates con una votación que terminó 35 votos a favor y 27 en contra.

de adhesión sólida y coherente para el MERCOSUR⁷. Por otro lado, tampoco importó la puesta en marcha de un proceso político más inclusivo y transparente (Delich 2007). Los intereses argentinos en el ingreso de Venezuela parecen referirse a dos dimensiones: el beneficio de incorporar un contrapeso a Brasil y los crecientes negocios con Venezuela.⁸ El procedimiento de ingreso de Venezuela al MERCOSUR fue luego perdiendo impulso por dos razones: en primer lugar porque el senado brasileño y el paraguay no aprobaban el tratado. En segundo lugar, el proceso perdió dinamismo en la burocracia que debía negociar las condiciones de ingreso de Venezuela. En efecto, a medida que los grupos de negociación que se habían creado fueron avanzando, todas las cuestiones parecieron necesitar, para ser resueltas, “decisiones políticas”, que obviamente, no estaban en las manos de los funcionarios permanentes.⁹

Por otro lado, aunque menos ostensibles que los movimientos de política internacional de su par venezolano, Brasil también modificó su estrategia regional en pos de convertirse en un jugador global (Vigevani & Ramanzini 2009). En esta línea, podría interpretarse que para Brasil el ingreso de Venezuela al MERCOSUR tendría otro sentido: el de mostrarse como conteniendo y moderando a Venezuela, como un verdadero líder regional sino la voz de la región. Vale remarcar que esta transformación de Brasil a jugador global ha generado tensiones con los socios del MERCOSUR, como el apoyo de Brasil a las negociaciones de la Ronda de Doha el año 2008.

En ese contexto, ¿qué ocurrió con la relación entre la CAN y el MERCOSUR?

En el aspecto comercial, durante muchos años las relaciones eran individuales de cada país del MERCOSUR con cada miembro de la CAN: existían acuerdos de preferencias que se habían generado en el marco de la Asociación Latinoamericana

⁷ La decisión política de incorporar a Venezuela se tomó sin que siquiera se hubiera podido reglamentar el artículo sobre incorporación de nuevos miembros al MERCOSUR. Por este motivo, en la reunión en la cual se oficializó el ingreso de Venezuela, el primer día de sesiones se procedió a reglamentar el artículo 20 del Tratado de Asunción (Decisión de CMC 28/05) y al día siguiente se recibió y aprobó la solicitud de adhesión de Venezuela al MERCOSUR.

⁸ En cuanto a la relación entre Venezuela y Argentina en particular, en el año 2004 se firmaron acuerdos de complementación energética e industrial en virtud de los cuales Venezuela proveyó de fuel oil para suplir el faltante de gas durante el invierno, se favoreció la importación de productos agroindustriales y de bienes de capital para el sector agrario venezolano, se contrató la construcción de barcos petroleros en astilleros argentinos y se asoció con la empresa de mayoría estatal ENARSA a través de PDVSA. Además, Venezuela adquirió títulos de la deuda argentina por 500 millones de dólares y está realizando propuestas para crear una empresa petrolera sudamericana, un banco sudamericano y un Fondo de Garantías regional (BID 2005).

⁹ Entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Economía y del Ministerio de Agricultura. Archivo de las autoras.

de Integración (ALADI; utilizando el formato de Acuerdos de Complementación Económica, ACE). En el año 2002 se firmó un Acuerdo Marco que implicaba que a diciembre del 2003 el área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR estaría conformada. Sin embargo, la negociación que empezó bloque + bloque, terminó MERCOSUR + cada uno de los miembros de la CAN y su instrumentación formal terminó operacionalizándose por medio de los ACE. Así, el ACE 59 regula las relaciones entre Ecuador, Colombia y Venezuela (ésta última hasta que efectivice su entrada al MERCOSUR) y el MERCOSUR; el ACE 36 regula la relación de MERCOSUR con Bolivia y el ACE 58 regula la relación de Perú con el MERCOSUR. Los ACE básicamente incorporan lo que se conoce como “patrimonio histórico”, que son las preferencias que ya existían bilateralmente entre nuestros países en el marco de la ALADI, estableciendo un cronograma de liberalización en plazos que van de 1 a 15 años para el resto de los productos.

En simultáneo con el intento de mejorar el desempeño de la relación comercial entre la CAN y el MERCOSUR, otro proyecto de alcance regional empezó a tomar forma en las cumbres de presidentes sudamericanos del año 2000 y 2002. Para el año 2004, se delimitó el ámbito espacial de la nueva iniciativa: Sudamérica, por contraposición a Latinoamérica como objeto y sujeto de la integración; vale decir que México, Centroamérica, el Caribe estaban afuera de la iniciativa. Efectivamente, en la reunión de Cusco (Perú) del año 2004 nació la Comunidad Sudamericana de Naciones, una iniciativa que descansaba en principios como la solidaridad, cooperación, pluralismo, democracia y paz.¹⁰ La Comunidad se comprometía a construir sobre los procesos de integración en curso en la región, fundamentalmente la CAN y MERCOSUR, con el objetivo de mejorar la inserción de los países sudamericanos en el mundo.

Brasil fue el promotor más activo de esta iniciativa y aunque todos los países firmaron la Declaración de Cusco no puede dejar de notarse que los otros tres Presidentes del MERCOSUR no asistieron al acto – ni el de Argentina, ni el de Paraguay ni el de Uruguay –. De la lectura de la Declaración surge claro no sólo la generalidad de sus disposiciones – como si sólo hubieran podido acordar pisos mínimos – sino también la idea de que la integración se lograría utilizando como base a los acuerdos de libre comercio y a los proyectos de infraestructura; es decir,

¹⁰ Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones. Disponible en: www.comunidadandina.org

poco que ver con las declamadas cuestiones sociales o productivas como eje de la integración.¹¹

Cuatro años más tarde, en mayo 2008, en la ciudad de Brasilia, la Comunidad Sudamericana dio lugar a la Unión de Naciones Suramericana, una instancia que integra todo el subcontinente y entre cuyos objetivos figura el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura.

UNASUR está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela y funciona mediante cumbres presidenciales anuales. A futuro, se prevén reuniones ministeriales semestrales y reuniones de delegados en forma bimestral, además de una Secretaría en Quito (presidida por un Secretario General) y un Parlamento con sede en Bolivia.

El nacimiento de UNASUR estuvo signado por idas y vueltas políticas: originalmente, el ex –presidente de Ecuador Rodrigo Borja había sido designado Secretario General. Sin embargo, renunció antes de asumir. Además, se estimaba que Colombia tendría la primera Presidencia Pro Tempore, pero también renunció por sus conflictos con Venezuela y Ecuador.¹² Finalmente, fue Chile el que asumió la Presidencia Pro Tempore (hasta julio de 2009) aunque el Secretario General todavía no pudo ser designado. El *impasse* se generó cuando el candidato a Secretario General, Néstor Kirchner – ex presidente de la Argentina –, fue objetado por el

¹¹ Declaración de Cusco.” II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos: (...)

- La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas.
- La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región.
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.”

¹²“En Ecuador, el diario El Comercio tituló "la Unasur se integró en medio de tropiezos" por la dimisión del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja a su designación como secretario ejecutivo y el rechazo de Colombia a asumir la Presidencia Pro-Tempore.”, fuente: Correo Sindical Latinoamericano, Boletín Temático Año III n 02 de junio, 2008. disponible en <http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematicoIII-2.pdf>

Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, alegando el conflicto de las papeleras que se instalaron sobre el río Uruguay.¹³

A pesar de las tensiones, a poco de crearse, UNASUR enfrentó con éxito su primer desafío político. Bachelet, Presidente de Chile y en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR, convocó a una reunión extraordinaria en septiembre de 2008 para tratar la crisis político-social en Bolivia. De allí surgió la "Declaración de La Moneda", en la cual los mandatarios de UNASUR le dieron respaldo explícito al gobierno constitucional de Evo Morales y advirtieron "que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia". Además, condenaron "el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo" (UNASUR 2008). Por último, condenaron la masacre de Pando y decidieron formar una Comisión para investigar lo sucedido.¹⁴

Además, otras dos iniciativas de UNASUR dan cuenta de su carácter: el Banco del Sur y el Consejo de Defensa. El Acta fundacional del Banco del Sur se firmó a fines de 2007 entre los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Con sede en Caracas, el banco funcionaría en principio como banco de desarrollo, aunque algunos países, encabezados por Venezuela, estarían interesados en que funcione también como una suerte de Fondo Monetario Latinoamericano, acudiendo en ayuda de países con problemas en la balanza de pagos (Peixoto y Deciancio 2008). A principios de 2009 se presentó el Estatuto del Banco que debe ser todavía aprobado por los Congresos¹⁵. Inicialmente, y según anunciaron las autoridades, Brasil, Argentina y Venezuela aportarán 2000 millones

¹³ Durante la instalación de una planta de procesamiento de pasta de celulosa en la margen oriental del río Uruguay, habitantes de las ciudades costeras del lado argentino y ambientalistas de todo el país interrumpieron el paso de frontera entre ambos países. El objetivo era que Uruguay interrumpa la construcción de la fábrica, que, según ellos provocaría daños ambientales irreparables para los habitantes de las zonas ribereñas. El gobierno argentino por su parte, alegó que la instalación de la planta violaba el tratado que regula el uso del río común a ambos países. La tibia reacción del gobierno Kirchner en despejar las autopistas y la decisión uruguaya de no negociar el desplazamiento de la planta a otro sitio provocó la escalada de tensiones hasta que el caso fue llevado a la Corte de la Haya. Mientras tanto, el paso fronterizo permanece cerrado.

¹⁴ El informe fue presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (OACDH; ONU).

¹⁵ Hasta el momento de escribir este documento, sólo los Congresos de Ecuador y Venezuela han ratificado la creación del Banco. Se necesitan 4 de los 7 miembros para que el Banco pueda funcionar.

de dólares cada uno mientras que Ecuador y Uruguay aportarán 400 millones para integrar el capital del banco.

A su vez, el Consejo de Defensa según lo concibe Brasil, autor de la iniciativa, supone un foro para promover el diálogo entre los Ministerios de Defensa de la región. La propuesta es crear un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades de defensa de los países suramericanos, reducir los conflictos y desconfianzas, y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área. Esta iniciativa cuenta con apoyo de algunos países como Argentina, Venezuela y Bolivia, y aunque Brasil ha aclarado a través de su canciller que la iniciativa “no es un instrumento de operaciones militares”¹⁶, otros socios han tenido reacciones menos entusiastas como Colombia y Uruguay.¹⁷

Fue justamente a causa de un conflicto que involucró a Colombia, que el Consejo adquirió protagonismo. En efecto, el acuerdo que realizó con Estados Unidos durante el año (2009) para que los militares estadounidenses puedan operar desde bases colombianas contra el narcotráfico y el terrorismo, generó cuestionamientos durísimos por parte de Bolivia y Venezuela. La cuestión se trató en la Cumbre de Bariloche primero y en una reunión del Consejo de Defensa después (Quito, noviembre de 2009). En la Cumbre no se tomó ninguna determinación sobre el fondo del asunto en términos dicotómicos – si o no a las bases norteamericanas – sino que se tomó el compromiso de que los cancilleres y los ministros de Defensa analizaran el texto del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos (propuesta de Brasil, Uruguay y Ecuador para poder apreciar si existían garantías de que las operaciones se limitarían a territorio colombiano) y viajaran a la zona para realizar una “verificación” de las fronteras y de la zona. Sobre otras propuestas, la Cumbre no se expidió (como por ejemplo citar al presidente estadounidense, Barack Obama para que detalle sus propósitos) e hizo un llamado a construir nuestra región como una zona de paz, a reafirmar el compromiso de la lucha contra el narcotráfico, y declarar que la presencia de tropas militares extranjera no debe amenazar la

¹⁶ <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?16345>

¹⁷ Ver por ejemplo, García, Jonás “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de Integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil? en *UNISCI Discussion Papers*, Núm. 18, octubre-sin mes, 2008, pp. 159-176, Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/767/76711404011.pdf>; Rafael Martínez, “ El Consejo Sudamericano ¿realidad o ficción?, en CIDOB, Opinión. http://www.cidob.org/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion;

soberanía e integridad. Luego, en la reunión del Consejo de Quito, se abordó la cuestión pero no se logró ninguna solución. Según el canciller argentino, Jorge Taiana, “Todos ofrecimos flexibilidad, todos contribuimos, pero en verdad hubo muy poca flexibilidad del lado de Colombia” y agregó que “la posición de Argentina es clara en general: nosotros pensamos que lo mejor es que en Sudamérica estemos los sudamericanos. Que entre nosotros creemos los mecanismos de defensa y de construcción de una doctrina común, que es el objetivo de mediano plazo del Consejo de Defensa Sudamericano”.¹⁸

Para completar este cuadro regional, Chile, por su lado, desde hace muchos años basa su política comercial internacional en la diversificación de mercados y destinos de exportación, convirtiéndose en el país que más acuerdos bilaterales comerciales negoció y firmó durante los años '90. Sin embargo, en algún momento pareció que ingresaría como miembro pleno del MERCOSUR y allí estaría el núcleo duro del Cono Sur (inclusive cuando se crea la Comunidad Suramericana de Naciones en la Declaración se establece que el proceso se construirá sobre la base de CAN+MERCOSUR+ Chile). Los últimos sucesos, sin embargo, evidencian que Chile ha hecho una opción de alianzas no centrada en la profundización de su relación con el MERCOSUR sino en una (buena) relación bilateral fluida con Brasil, firma del TLC con Estados Unidos, fortalecimiento de sus lazos con Asia y su reincorporación a la CAN como miembro asociado (Dec. 645/2006).

Finalmente, y como se hizo referencia al principio de esta sección, también apareció en los albores de este siglo una iniciativa sectorial centrada en la infraestructura: IIRSA. En efecto, en el año 2000 se lanzó a nivel regional la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, como un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países sudamericanos. En sus propias palabras, IIRSA tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Suramérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.¹⁹

El trabajo de IIRSA se desarrolla en dos líneas de acción: los procesos sectoriales de integración (PSI, que son siete) y los ejes de integración y desarrollo (por ejemplo

¹⁸ Agencia EFE y ANSA. Disponible en: <http://www.aviacionargentina.net/foros/discusiones-generales.14/2306-bye-bye-consejo-sudamericano-de-defensa-2.html>

¹⁹ Fuente: www.iirsa.org.

eje andino, eje del Amazonas, etc.). La financiación de los proyectos es pública/privada con participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). En cada eje se identifican proyectos específicos, existiendo una agenda de implementación consensuada que cuenta con 51 proyectos concluidos y 196 en fase de ejecución.²⁰ Las últimas noticias dan cuenta de la propuesta de integrar a IIRSA a la UNASUR.²¹

A continuación se presenta una tabla que resume los principales sucesos políticos ocurridos en la región en el período 2000-2009 y las iniciativas de integración regional encaradas en su contexto (ver Tabla 1).

²⁰ Ver: www.iirsa.org.

²¹ Fuente: www.iirsa.org .

Tabla 1: Evolución del contexto político sudamericano, 2000-2009

| Año → | 2000-2002 | 2003-2005 | 2006-2009 |
|-------------------|---|---|--|
| Contexto regional | <p>Asunción de Lagos en Chile (2000) y Uribe en Colombia (2002)</p> <p>Bolivia: Banzer deja la presidencia a Jorge Quiroga (2000). Asunción de Gonzalo Sánchez de Lozada en elecciones donde Evo Morales queda en segundo lugar (2002). Reuncia Sánchez de Lozada (2003) en medio de una crisis económica y política. Asume Carlos Mesa Gisbert.</p> <p>Argentina: Crisis financiera, económica, política y social;</p> | <p>Asunción de Lula en Brasil (2003), Kirchner en Argentina (2003) y Tabaré Vázquez en Uruguay (2005).</p> <p>Consenso de Buenos Aires (2003): posición común ante los organismos multilaterales.</p> <p>Conflicto Uruguay-Argentina por papeleras (2003).</p> <p>Cumbre de las Américas en Miami (2004).</p> <p>Cumbre de Mar del Plata (2005): se descarta el ALCA.</p> | <p>Asunción de Evo Morales en Bolivia (2006), Bachelet en Chile (2006), Correa en Ecuador (2007), Cristina de Kirchner en Argentina (2008) y Lugo en Paraguay (2008). Reelección de Lula en Brasil (2006) y Uribe en Colombia (2006)</p> <p>Uruguay salda su deuda con el FMI (2006).</p> <p>Tensiones Bolivia-Brasil por nacionalización de hidrocarburos (2006) pero no parecen alterar la relación mayormente.</p> <p>Empieza la crisis económico-financiera global (2007).</p> <p>Intento de derrocamiento de Evo Morales (2008).</p> <p>Conflicto en Perú por implementación de TLC con Estados Unidos de América (EEUU; 2008).</p> |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | <p>renuncia del Presidente; cesación parcial de pagos de la deuda externa (2001 y 2002)</p> <p>Perú (2000): Fujimori y Toledo van a segunda vuelta. Fujimori gana en una segunda vuelta muy controvertida su tercer mandato. Crisis política y social por el “escándalo Montesinos”. Renuncia del Presidente. En el 2001 gana Alejandro Toledo las elecciones.</p> <p>Ecuador: dolarización (2000). Crisis y caída de Jamil Mahuad. Asume Noboa Bejarano hasta el 2003</p> | <p>Bolivia (2005): renuncia Mesa Gisbert, asume Rodríguez Veltzé y convoca a elecciones en las que gana Evo Morales.</p> <p>Brasil anuncia que saldará su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI; 2005).</p> <p>Argentina: Finaliza la re-negociación de la deuda con los privados y se salda con el FMI (Diciembre 2005).</p> <p>Empieza el período de boom exportador en la región. Alza de precios de <i>commodities</i>.</p> | <p>Declaración de <i>default</i> parcial por parte de Ecuador (2008)</p> <p>Tensiones Colombia-Venezuela-Ecuador por operación contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC; 2008)</p> <p>Tensiones Brasil-Paraguay por hidroeléctrica de Itaipú (2008); se alcanza un acuerdo en julio de 2009</p> <p>Elecciones en Uruguay: gana la primera vuelta el candidato del partido gobernante, José Mujica (2009).</p> |
|--|--|---|---|

| | | | |
|----------|--|---|---|
| | cuando asume Lucio Gutiérrez. | | |
| MERCOSUR | <p>Estancamiento del proceso de integración</p> <p>Agenda: perfeccionamiento unión aduanera; sectores sensibles (madera, textiles, juguetes); instituciones (problema de la normativa no incorporada y sistema de solución de disputas).</p> | <p>Relanzamiento del proceso de integración.</p> <p>Ampliación de la agenda con inclusión de temas productivos y sociales: Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC; Argentina y Brasil), foros de competitividad.</p> <p>Disminución de los conflictos sectoriales.</p> <p>Se aprueba el Protocolo de Olivos que crea el Tribunal Permanente.</p> <p>Arrastre de la agenda 2000-</p> | <p>Unión Aduanera: aún no perfeccionada.</p> <p>Normativa no incorporada: sigue en la agenda.</p> <p>Recrudescimiento de los conflictos sectoriales a fines del periodo de crecimiento.</p> <p>Creación y puesta en funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)</p> <p>Institucionales: se avanza en la creación del Parlamento del MERCOSUR (ParlaSur).</p> <p>Ingreso de Venezuela la MERCOSUR: miembro pleno en proceso de adhesión (proceso no aún no completado).</p> <p>Mecanismos bilaterales de consulta periódica de alto</p> |

| | | | |
|------------------------------|---|--|---|
| | | 2002 | <p>nivel entre Brasil y Argentina.</p> <p>Crecimiento importante del comercio intrarregional en el contexto de la bonanza económica.</p> <p>Incipientes mecanismos de integración financiera (pagos en moneda locales).</p> <p>Las tensiones comerciales derivadas de la crisis (fuerte depreciación del real) no tuvieron repercusiones mayores en la relación entre los socios.</p> |
| Comunidad Andina de Naciones | <p>Crisis en proceso de integración regional</p> <p>Negociaciones bilaterales con otros países de la región (ejemplo, MERCOSUR)</p> | <p>Relanzamiento del proceso de integración regional.</p> <p>Ampliación de la agenda hacia temas de integración profunda.</p> <p>Postergación del Arancel Externo Común.</p> | <p>Agenda de relanzamiento estancada</p> <p>Agudización de tensiones por la crisis global y por negociaciones de acuerdos bilaterales (TLC) entre Estados Unidos y Perú y Colombia y por el Acuerdo con la Unión Europea (UE).</p> <p>Salida de Venezuela del bloque (2006)</p> |

| | | | |
|--------|-------------------------------|----------------------------------|--|
| | | | Reingreso de Chile como miembro asociado |
| IIRSA | Lanzamiento de la iniciativa. | Empiezan los primeros proyectos. | Propuesta de incorporación a UNASUR |
| UNASUR | | | Lanzamiento de la iniciativa (2008). Declaración de La Moneda, en apoyo a la democracia en Bolivia (2008).Propuesta de creación del Banco del Sur (2007) y el Consejo de Defensa (2009 respectivamente) |

Fuente: Elaboración propia

3. Argentina en el MERCOSUR

Luego de que en el año 1995 se lograra la conformación de una zona de libre comercio entre los socios, de una unión aduanera (imperfecta) y el diseño e implementación de una estructura institucional definitiva para el bloque, los avances se hicieron cada vez más difíciles en el MERCOSUR. No se pudo perfeccionar la unión aduanera, las normas MERCOSUR perdieron operatividad al no ser incorporadas por los países luego de su aprobación en el nivel regional, aparecieron conflictos sectoriales que no encontraban canales institucionales para solucionarse y la divergencia de políticas macroeconómicas se hizo patente cuando Brasil devaluó su moneda en enero de 1999 sin siquiera alertar a la Argentina, que seguía anclada en la convertibilidad.

Mirado desde las circunstancias argentinas, las elecciones presidenciales de finales del año 1999 generaron la expectativa de un relanzamiento del MERCOSUR. Sin embargo y aunque hubo algunos proyectos, en los dos años turbulentos del gobierno de Fernando de la Rúa en la Argentina no se generó una nueva visión del bloque, es decir, una visión que superara o excediera el MERCOSUR comercial de los '90. Es que la transición electoral en Argentina en 1999, la profundización de las dificultades económicas, la persistente tendencia a la depreciación del real combinada con la convertibilidad, la intensificación de la recesión en el 2000 y la hecatombe financiera y social del 2001, condujeron a un escenario marcado por la contracción de los flujos comerciales y de inversión y el incremento de las disputas y conflictos comerciales.

Luego, durante el año 2002, de campaña electoral en Brasil y de reacomodamiento institucional en la Argentina, se aprobaron algunas normas como el Protocolo de Olivos sobre solución de controversias y la decisión sobre la libre circulación de los trabajadores. Sin embargo, ello no pareció yacer sobre un replanteo o puesta en práctica de una nueva visión compartida de los socios sobre el MERCOSUR sino más bien de enviar un mensaje de continuidad y apuesta por el MERCOSUR (Delich et al. 2004).

Ya en un contexto de recuperación económica regional como de la Argentina en particular, y motivados por el aire de renovación de líderes políticos, el MERCOSUR fue "relanzado" nuevamente en la Cumbre de Asunción de mediados de 2003, con

Néstor Kirchner y Lula da Silva en los gobiernos de la Argentina y Brasil y con la participación de Bolivia, Chile y Venezuela como países invitados. El relanzamiento está empapado del nuevo escenario político que es definido, por sus propios actores, los medios de comunicación y los intelectuales como gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana”. Así, estos declaran la necesidad de profundizar el llamado “MERCOSUR político” y de ahí la inclusión en la agenda de cuestiones tales como el compromiso democrático, las concertaciones sociolaborales, la libertad de residencia y trabajo para las personas, el crecimiento del empleo, la protección de los Derechos Humanos, la promoción de la cultura, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros (ver Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004 – 2006, Dec. 26/03). La agenda del MERCOSUR fue ampliándose desde este relanzamiento en 2003 y actualmente el bloque la caracteriza como dividida en MERCOSUR político, MERCOSUR comercial y MERCOSUR social.

Además de esos tres grandes conjuntos temáticos, en las reuniones del MERCOSUR aparecen cuestiones puntuales que los gobiernos impulsan especialmente atendiendo sus intereses, como por ejemplo el empuje de Uruguay y Paraguay al tema de reducción de las asimetrías. Argentina no es una excepción a la regla y las iniciativas que ha impulsado se relacionan con intereses puntuales del país – como el ingreso a Venezuela, su necesidad de financiamiento y la política productiva relacionada con el intercambio con Brasil para lidiar con el problema de los sectores industriales sensibles.

A grandes rasgos, la agenda internacional de la Argentina a partir del año 2003 tuvo al menos dos momentos: una primera etapa marcada por la re-negociación de la deuda externa, en la cual fue fundamental la (buena) relación con los Estados Unidos y el acompañamiento de Brasil para llevar a buen puerto las negociaciones con el FMI (en realidad con los acreedores privados ya que al FMI nunca dejó de pagársele), y una segunda etapa, a partir de finales del año 2004 y comienzos del 2005 donde la Argentina empieza a profundizar más su relación (y los negocios) con Venezuela. Sin embargo, las dos etapas compartieron una retórica discursiva común de colocar al MERCOSUR como una iniciativa estratégica de la inserción regional Argentina y un discurso crítico a Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y las políticas de los ‘90 en general.

Con relación al temario de negociaciones de Argentina en el MERCOSUR, las iniciativas impulsadas en los últimos cinco años incluyen documentos que abordan problemas que el bloque arrastraba desde su creación así como también las nuevas cuestiones sociales y políticas. En este sentido, todos los gobiernos “heredan una agenda” (y conflictos) así como también tienen la oportunidad de impulsar nuevas cuestiones. A continuación, se presenta la evolución de los principales puntos -en general- y la perspectiva de Argentina – en particular –, organizados en subtítulos que se refieren a los ámbitos comercial, institucional y político-social.

3.1. El MERCOSUR comercial y productivo

La agenda comercial (tanto la intra-MERCOSUR como las negociaciones comerciales externas) aparece estancada desde hace muchos años y, de acuerdo a las entrevistas realizadas a funcionarios de distintos ministerios, aunque Argentina sigue apostando al MERCOSUR como el medio más efectivo para insertarse en el mundo, no está especialmente comprometida en el perfeccionamiento de la unión aduanera así como también es muy reacia a negociar mecanismos de defensa comercial común.

En materia comercial, Argentina está centrada en la relación con Brasil – los 6 años de déficit comercial con ese país, los sectores sensibles y, más puntualmente, las licencias no automáticas para los productos brasileños –. Parte de esta discusión se realiza bajo el nombre de “agenda productiva”. También participa en dos iniciativas: regímenes de inversión y bienes de ciencia y tecnología, que no avanzaron de manera significativa pero donde Argentina ha presentado propuestas.²²

Múltiples factores coinciden para resultar en una agenda comercial circunscripta a administrar “cómo se pueda, lo que hay”. Una de las razones de las dificultades es la necesidad de que las políticas del MERCOSUR no impliquen cesión de potestades “soberanas” del Estado al espacio integrado.²³ Luego, existen razones de tipo económico-estructural: hay sectores industriales argentinos que no pueden competir exitosamente con los productos brasileños sin algún tipo de incentivo o protección. Finalmente, otras de las razones invocadas en el discurso público y en las

²² Entrevistas a funcionarios del Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría de Agricultura. Todos fueron coincidentes en esta apreciación general del estancamiento de la agenda comercial. Archivo de las autoras.

²³ Los funcionarios consultados remarcaron que siempre que se les pide análisis de la situación y recomendaciones prospectivas, estas recomendaciones no deben importar un cambio sustancial en la estructura institucional del MERCOSUR, en particular el principio según el cual las normas del MERCOSUR deben ser internalizadas en cada uno y todos los países para tener vigencia.

entrevistas con funcionarios son los problemas derivados de la crisis financiera internacional que se desató a mediados del año 2008.

Estos argumentos no debieran ser analizados conjuntamente ya que los primeros invocan decisiones/ políticas nacionales y subrayan la modestia de la agenda “comercial / productiva” si tenemos en cuenta que fue un período de crecimiento de las exportaciones y las importaciones – tanto en el MERCOSUR como con el resto del mundo –. El último argumento en cambio, la crisis internacional, apunta a un factor ajeno a la política nacional, que la condiciona y limita.

Tabla 2 que sigue ilustra tanto el déficit comercial con Brasil como un crecimiento (a precios corrientes) tanto de las exportaciones argentinas hacia Brasil como de las importaciones desde Brasil.

Tabla 2: Intercambio comercial Argentina-Brasil, 1998-2008 (en millones de dólares)

| | Exportaciones FOB a Brasil | Importaciones CIF de Brasil | Saldo comercial – Brasil | Saldo Comercial MERCOSUR |
|------|---------------------------------------|--|---|---|
| 1998 | 7.949.298.655,00 | 7.054.691.487,00 | 894.607.168 | 1.484.593.825 |
| 1999 | 5.689.541.258,00 | 5.596.227.506,00 | 93.313.752 | 774.836.736 |
| 2000 | 6.989.811.517,00 | 6.443.026.561,00 | 546.784.956 | 1.237.192.624 |
| 2001 | 6.205.588.981,00 | 5.230.239.653,00 | 975.349.328 | 1.568.533.056 |
| 2002 | 4.848.035.385,00 | 2.517.454.795,00 | 2.330.580.590 | 2.828.107.173 |
| 2003 | 4.607.893.063,00 | 4.701.179.587,00 | -93.286.524 | 396.814.996 |
| 2004 | 5.605.066.569,00 | 7.566.957.251,00 | -1.961.890.682 | -1.382.276.865 |
| 2005 | 6.335.064.787,00 | 10.186.937.028,00 | -3.851.872.241 | -3.219.835.529 |
| 2006 | 8.131.706.395,00 | 11.749.369.710,00 | -3.617.663.315 | -2.630.306.543 |
| 2007 | 10.485.918.792,00 | 14.522.983.288,00 | -4.037.064.496 | -3.601.577.268 |
| 2008 | 13.243.139.651,00 | 17.689.450.676,00 | -4.446.311.025 | -3.910.832.105 |

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina. Disponible en: www.mecon.gov.ar

De acuerdo a un trabajo realizado por la Fundación Exportar, el comercio total con el MERCOSUR ha tenido un importante crecimiento a lo largo de la última década.

Entre los años 1999 y 2008 el mismo se incrementó en aproximadamente un 135 por ciento, llegando a alcanzar una cifra cercana a los 36.103 millones de dólares. Durante dicho período, el saldo de la balanza comercial se ha mostrado deficitario a partir del año 2004 (Fundación Export.Ar 2009).

En relación a las exportaciones argentinas hacia el MERCOSUR, éstas se incrementaron un 128 por ciento durante el período (1999-2008), experimentando un incremento del 29 por ciento entre 2007 y 2008. Las importaciones por su parte crecieron durante la década analizada un notable 218 por ciento. Aunque, como apuntamos, el año 2009 fue un año de caída generalizada de la actividad económica en Argentina: si tomamos los primeros diez meses de 2009, las exportaciones hacia el MERCOSUR alcanzaron montos por 10.777 millones de dólares, experimentando una caída del 23 por ciento respecto al mismo período del año anterior, mientras que las importaciones (10.280 millones de dólares) disminuyeron un 41 por ciento. De esta manera, el saldo resultó superavitario en U\$S 497 millones (Fundación Export.Ar 2009).

Sin embargo, aunque las exportaciones argentinas al Brasil empiezan a crecer a partir del año 2004 (en un 19,2 por ciento en 2004, 12,1 por ciento en 2005, 29,0 por ciento en 2006, 29,2 por ciento en 2007 y 27,4 por ciento en 2008 para luego caer en 2009 un 18,7 por ciento) no alcanzan para modificar la participación de esas exportaciones en el total importado por Brasil. En efecto, la participación Argentina en ese mercado, que superó los dos dígitos entre 1993 y 2002, ha venido sufriendo un descenso persistente: 9,7 por ciento en 2003, 8,9 por ciento en 2004, 8,5 por ciento en 2005, 8,8 por ciento en 2006, 8,6 por ciento en 2007, etc. (MDIC 2009).

En esta misma línea, y de manera más general para todo el MERCOSUR y no sólo para Argentina, en un informe del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) se subraya que “considerando la participación del comercio intra-bloque en el total, es claro que la recuperación de las exportaciones al MERCOSUR, si bien muy significativa entre 2003-2008, no ha sido suficiente para compensar los resultados del dinamismo *acumulado* en los mercados extra-regionales desde el período de crisis interna (nota: se refiere al período 2001-2002). Así, aunque durante la fase expansiva reciente en ambos países las exportaciones intra-MERCOSUR crecieron a tasas mayores que las ventas al resto del mundo, esto fue insuficiente para recuperar la importancia relativa que el MERCOSUR tenía como destino en 1998” (BID-INTAL 2009).

Ahora bien, muchos de los entrevistados hacían referencia a que la crisis financiera internacional impidió avanzar la agenda comercial/productiva. Dejando de lado el hecho de que el período aquí analizado, 2003-2009 incluye 6 años de “bonanza” y uno de crisis, ¿cómo fue el impacto de la crisis en el MERCOSUR? El impacto alto se verifica en la caída tanto de las tasas de crecimiento (alrededor de 0 y 1 por ciento para el año 2009) y la contracción del comercio (ver datos anteriores sobre la caída/contracción del intercambio entre Argentina y Brasil). Sin embargo, hay que notar que el comercio del MERCOSUR se resintió menos que el comercio mundial. En este sentido, un informe reciente del INTAL afirma que: “El mejor desempeño relativo del comercio del MERCOSUR con respecto al promedio mundial está vinculado a la creciente importancia de Asia como destino de las ventas externas de los países del bloque, ya que la demanda de estos mercados siguió expandiéndose o se deterioró en menor grado que la de los países que fueron el epicentro de la crisis financiera.”²⁴

En este marco de expansión del comercio intra y extra MERCOSUR durante 6 años y con una crisis externa a partir de junio de 2008, veamos ahora el devenir de los temas puntuales. En cuanto al perfeccionamiento de la Unión Aduanera, a pesar de estar en el temario del MERCOSUR desde el año 1995, es una cuestión que aún no se ha podido resolver exitosamente. En el año 2004, se decidió que el camino a seguir sería la adopción de un Código Aduanero del MERCOSUR, la interconexión *on line* de los sistemas informáticos de administración aduanera y la definición de un mecanismo para la distribución de la renta aduanera (Dec. 54/04).

De esas iniciativas – código aduanero, conexión *on line* y criterio de distribución de la renta – la que más viene avanzando por impulso de Argentina (y Uruguay) es la interconexión de las aduanas. La redacción final del Código Aduanero y el tema de la distribución de la renta aduanera tampoco logran consenso, motivo por el cual en la cumbre de Tucumán a mediados de 2008 se declaró que los trabajos para la redacción final del código no fueron suficientes y tampoco se llegó a un acuerdo sobre la distribución de la renta, teniendo en cuenta diferentes legislaciones en los países socios con relación cuestiones como obligación tributaria, territorio aduanero, mar territorial, entre otros (BID-INTAL 2009).

²⁴ Fuente: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2257&IdSeccion=1>.

Con respecto a la aplicación del Arancel Externo Común, muchas de las listas de excepciones siguen vigentes, algunas hasta el año 2010. A eso hay que sumar los sectores que tienen trato especial como los bienes de capital, los calzados, tejidos y confecciones, así como los bienes de informática y tecnología. De las modificaciones en el AEC para los sectores de calzados, tejidos y confecciones, Argentina ha aceptado la propuesta de Brasil de establecer nuevos niveles para contener la suba de las importaciones de esos productos (Dec. 37/07). Con relación a los bienes de capital, Argentina tuvo una posición más activa en el sentido de solicitar extensiones en el plazo para mantener sus incentivos. Por ahora, no ha habido objeción por parte de los demás socios. Ese es otro punto donde la agenda bilateral Argentina-Brasil se solapa con la agenda del bloque. Además del pedido de Argentina en el seno del MERCOSUR, representantes sectoriales de ese país se están reuniendo con sus contrapartes brasileñas para idear un régimen común de incentivos. En lo que se refiere a bienes de informática y telecomunicaciones, el plazo para adoptar un régimen común fue extendido y las listas de excepciones tiene plazos que van del 2008 hasta el 2016.

En relación a las iniciativas donde Argentina tiene una participación más activa, está la cuestión de los Regímenes Especiales de Importación que impliquen la suspensión total o parcial de los derechos aduaneros sobre mercancías importadas temporaria o definitivamente y que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior reexportación de las mercaderías resultantes para terceros países (Dec. 69/00). Hasta ahora, los plazos vienen siendo prorrogados, en búsqueda de lograr regímenes comunes en sectores como bienes integrantes de proyectos de inversión, bienes destinados a la investigación científica y tecnológica, los destinados a la industria naval y aeronáutica, aquellos destinados a la educación y a la salud y los bienes objeto de comercio transfronterizo terrestre (Dec. 02/06). En esa agenda, Argentina ha presentado propuestas para los bienes destinados a la industria naval y los integrantes de proyectos de inversión.

Con relación a los llamados sectores sensibles, hay que remitirse directamente a la relación bilateral de Argentina y Brasil. A pesar de que Argentina experimentó algunos meses de superávit comercial con Brasil a principios de 2009, el país tuvo casi seis años de déficit con el país vecino. El déficit se relaciona con un problema estructural, toda vez que se da en las llamadas manufacturas de origen industrial (MOI). El creciente descontento en Argentina se agudiza por el hecho de que Brasil es deficitario con el resto del mundo en MOI y con la crisis internacional Brasil tiene

excedentes con el intercambio con el resto del mundo, lo que estaría aumentando la presión sobre el mercado argentino.

En este contexto, el gobierno argentino entiende que es necesario administrar el comercio de los productos en sectores sensibles mientras se busca una solución al problema estructural de la competitividad. La solución deseada por Argentina es el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)²⁵ pero Brasil todavía no internalizó la norma y por ello Argentina aplica licencias no automáticas desde 2004 para algunos sectores como calzados y juguetes. A partir de la crisis internacional, la cantidad de sectores fue ampliada pero, según fuentes del Ministerio de Producción y del Ministerio de Relaciones Exteriores, las licencias automáticas no alcanzarían al 10 por ciento las importaciones de Brasil a la Argentina.

Históricamente, los sectores de la economía sensibles a la apertura con Brasil fueron objeto de distintas políticas por parte de Argentina, que incluyó la creación de foros de competitividad, la habilitación del MAC y finalmente la imposición de licencias no automáticas sobre la importación de algunos bienes. Algunas de esas iniciativas abarcaron a los cuatro países miembros, otras empezaban como iniciativas bilaterales y después se regionalizaron y otras permanecieron en la agenda bilateral de Argentina y Brasil.

Los foros de competitividad fueron creados en 2003 y son espacios público-privados que debieran servir para desarrollar cadenas de valor entre Argentina y Brasil, es decir, complementar sus industrias. El primer foro fue sobre madera y muebles y participaban de él la Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (ABIMOVEL), la Associação das Indústrias de Móveis do Estado do Rio Grande do Sul (MOVERGS) y el Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Bento Gonçalves (SINDMOVEIS) de Brasil, la Asociación Forestal Argentina, y la Federación Paraguaya de Maderas. Aunque se crearon muchos más foros en Argentina para otros sectores, nunca pudieron regionalizarse, es decir, volverse del MERCOSUR mediante la inclusión del sector público y privado de los cuatro países, con excepción de un segundo foro del MERCOSUR para el sector cinematográfico creado en el año 2007.

²⁵ Entrevista realizada a funcionarios del Ministerio de la Producción. Archivo de las autoras.

El Mecanismo de Adaptación Competitiva, fue impulsado por Argentina durante el período del Ministro de Economía Lavagna. El mecanismo prevé la fijación de aranceles sobre productos provenientes del otro país que amenazara o causara un daño a la industria nacional. La idea es que el mecanismo funcione si las partes privadas no pueden lograr un acuerdo: en ese caso se reuniría una comisión bilateral que decidiría si la defensa comercial correspondía o no y, en caso afirmativo, por cuanto tiempo. Tal vez el aspecto más interesante de esta propuesta es que el sector afectado podía aspirar a otras defensas además del arancel a la importación del producto competidor, como por ejemplo, los créditos. Claro está que este mecanismo se ideó en Argentina con algunos sectores en mente: textiles, juguetes y calzado. Del lado brasileño, el mecanismo serviría a sectores como el arrocero, de harinas y de vinos.²⁶

La iniciativa, sin embargo, desató controversias en el MERCOSUR, primero porque fue un mecanismo negociado y puesto en marcha por Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, excluyendo a los dos otros miembros del bloque; y segundo porque implica un mecanismo de salvaguardia, un instituto previsto para el período de transición del MERCOSUR pero que estaría prohibido desde la constitución de la unión aduanera.

El MAC fue finalmente establecido en el año 2006 aunque no internalizado, sino protocolizado en la ALADI.²⁷ Como nunca se reglamentó su funcionamiento, no se puede utilizar. El camino tomado entonces por Argentina en las relaciones bilaterales con Brasil es la negociación entre privados representantes de los sectores sensibles con participación/monitoreo de las autoridades, como es el caso de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral, ahora llamada Reunión Bilateral Brasil-Argentina. Ese esquema viene canalizando las tensiones sectoriales mientras que la agenda de la actual Reunión Bilateral se amplía, para incluir temas de interés de ambos países con relación a terceros, como la preocupación por el comercio con China.

En este último sentido, la dinámica de solución de los conflictos en los sectores se da de la siguiente manera: en el marco de las reuniones de la comisión bilateral de monitoreo, que es gubernamental, se producen, en simultaneo, las reuniones

²⁶ Entrevista realizada a funcionarios del Ministerio de la Producción. Archivo de las autoras.

²⁷ Protocolizar en la ALADI es una manera de evitar la internalización de normas: se interpreta que es un acuerdo realizado en el marco de la ALADI y por ello se “protocoliza” allí.

sectoriales, buscando acuerdos de autolimitación de exportaciones / importaciones. Al día de hoy hay acuerdo para la autolimitación por parte de Brasil en papel, baterías de auto, frenos, calzados, muebles de madera, embragues, celulares, neumáticos, toallas y sabanas, línea blanca, entre otros, además de acuerdos de limitación por parte de Argentina en lácteos y aerosoles.²⁸

Como se anticipó, la agenda de integración productiva, promovida por Argentina, está íntimamente relacionada con lo que ocurre en los llamados “sectores sensibles”, ya que se ocupa entre otros de los sectores de madera y muebles y de las zonas de frontera. También incluye al vino. En la percepción argentina estos ítems de la agenda no fluyen fácilmente con Brasil ya que Brasil parece querer aprovechar los sectores de punta de la Argentina pero no colabora demasiado en aquellos sectores que él lidera.²⁹ En este sentido, Argentina impulsa tanto la formación de cadenas de valor como de proveedores.

Además, recientemente fue creado el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI). La iniciativa lleva a Brasil misiones comerciales de los demás países sudamericanos que, en cooperación con autoridades y asociaciones empresariales brasileñas, establecen sociedades para el mejoramiento de sus productos y la consolidación de un alto nivel de calidad, con vistas al aumento de sus exportaciones a los mercados de Brasil.

Finalmente, una iniciativa destacable es la sociedad entre Embraer y la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba, para producir partes de aeronaves y formar pilotos para la nueva flota de Aerolíneas Argentinas. El contrato, firmado el 21 de mayo de 2009, prevé la compra de 20 aviones E-190, con financiación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, que será responsable de 85 por ciento del valor total. Por último, hay previsión de que se cree un Observatorio sobre la Integración Productiva, para llevar adelante investigaciones sobre los casos exitosos de desarrollo regional, con apoyo de la CEPAL y de *think thanks* de Brasil (Barral 2009).

3.2. EI MERCOSUR institucional

²⁸ Datos proporcionados por el Ministerio de la Producción de la Argentina.

²⁹ La idea sería que existiría una mejor predisposición de Brasil a trabajar sobre aquellos sectores en que ellos tienen que aprender y más reacios en donde ellos lideran. Entrevista a funcionarios del Ministerio de la Producción de la Argentina.

La necesidad de fortalecimiento institucional del MERCOSUR ha sido ampliamente documentada tanto por académicos, como por documentos oficiales del MERCOSUR (ver, entre muchos otros, Bouzas y Fanelli 2001, Pena y Rozemberg 2005, Czar de Zaldueño 2005, Dreyzin de Klor y Fernández 2005, FESUR 2004).

El núcleo de la debilidad del MERCOSUR se sigue hallando en el desfase entre las normas aprobadas y las internalizadas por los países (es decir, las obligaciones contraídas y las implementadas). Luego, en la lista se puede agregar el desorden normativo: ya no se sabe qué está vigente y qué no; de lo que está vigente, qué se sigue aplicando y qué está en desuso. En algún momento, la Secretaría Técnica del MERCOSUR elaboró un informe que relevaba la situación normativa y lo hizo disponible en la página web del bloque. Sin embargo, el informe fue retirado del sitio solamente dos días después de publicado, ya que los países decidieron que los informes debían ser aprobados por los cuatro miembros antes de ser divulgados.³⁰ Asimismo, en este momento las normas se incorporan a las Actas de las reuniones del MERCOSUR en forma de Anexos, pero dichos Anexos son de carácter “reservado”, y, por lo tanto, inaccesibles para el público en general.³¹

Es cierto que hubo avances como la regla que establece que algunas normas tienen vigencia automática; la distinción entre normas que necesitan aprobación parlamentaria y las que necesitan un acto del poder ejecutivo para ser incorporadas; la exigencia de que los diarios oficiales de los países miembros tengan una sección especial dedicada a las normas del MERCOSUR; el establecimiento de consultas entre los países antes de la aprobación de las normas, para evitar incompatibilidades con el ordenamiento jurídico de los países socios una que ya se logró el consenso en el bloque (Dec. 23/00, 20/02, 22/04). Esas iniciativas facilitan la

³⁰ Afortunadamente, durante esos dos días, algunas personas pudieron acceder al archivo, entre ellas las autoras.

³¹ Sólo a modo de ejemplo, el Acta de la CXV Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, 26 al 27 de agosto, Montevideo Uruguay (**MERCOSUL/CCM/ATA N° 04/10**). En el punto número 11 puede leerse. “**11.1 Incorporação da Normativa, 11.1.1. Situação das normas com prazo de incorporação vencido**, A CCM recebeu da SM lista atualizada das normas com prazo de incorporação vencido (**Anexo XV – RESERVADO - MERCOSUL/LXXV CCM/DT N° 21/05 Rev 36**). Esto se repite en la totalidad de las Actas de la Comisión de Comercio de los últimos dos años: la información sobre las normas con plazo de incorporación vencido es información reservada.

disminución de la llamada “brecha de implementación”, pero no rompen la lógica de “negociación-acuerdo-anuncio-no incorporación-no entrada en vigencia”.

Así pues, la vida institucional, entendida como el fortalecimiento de la institucionalidad del bloque mediante la mayor transparencia de la situación normativa y una mayor coherencia entre la creación y la implementación de normas, sigue siendo aún hoy una asignatura pendiente. A continuación, otras iniciativas de fortalecimiento institucional.

En el año 2002, se firmó el Protocolo de Olivos sobre solución de diferencias, que, entre otros, instauró un Tribunal Permanente. En efecto, el Protocolo de Olivos firmado en el año 2002 creó el Tribunal Permanente de Revisión, con sede en Paraguay, convirtió en facultativa la etapa de consultas con el Grupo del Mercado Común (GMC), obligó a los países demandantes a optar por un foro cuando varios son posibles, se habilitó la posibilidad de solicitarle opiniones consultivas al Tribunal, aunque todavía no son vinculantes.

Asimismo, ya en el 2002, se aprobó el procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión del Comercio (Dec. 18/02) y se reformó la Secretaría Administrativa del MERCOSUR para convertirla en Secretaría Técnica (Dec. 30/02). Con relación a lo último, los sucesos recientes dan cuenta de una nueva reestructuración de la secretaría del MERCOSUR, la cual podrá contemplar la incorporación de funciones actualmente asignadas a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) (Dec. 56/08). En otras palabras, se busca dar a la secretaría funciones de representación del MERCOSUR en foros internacionales y aumentar su participación en reuniones de órganos decisorios del MERCOSUR.

En el año 2005 se creó un grupo de alto nivel para hacer un diagnóstico del estado institucional del bloque y proponer reformas institucionales relacionadas con los más diversos temas, desde el sistema de toma de decisiones y la incorporación de normas, hasta la administración del presupuesto y las competencias de la Secretaría del MERCOSUR (Dec. 29/06, 56/07). Hasta el momento, los resultados de esas iniciativas no son significativos y los plazos vienen siendo extendidos.

La posición argentina, como comentamos en la sección dedicada al *MERCOSUR comercial*, aquí también verifica el límite impuesto por la inter-gubernamentalidad: toda mejora al sistema o institucional deber ser posible de ser realizado en el marco

de instituciones o arreglos institucionales regionales que no requieran la cesión de potestades nacionales.

3.3. EI MERCOSUR político

El Parlamento del MERCOSUR es una iniciativa que se conforma con la labor de los legisladores y no sólo la del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, es más difícil unificar la posición argentina. Es decir, para hacer referencia a la posición argentina en estos temas habría que incluir a los diputados y senadores (en general), a los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y su heredero el Parlamento MERCOSUR, y al Poder Ejecutivo. Son muchos actores los que “expresan” los intereses argentinos.³² De hecho, es justamente en esta cuestión donde se puede verificar una disidencia de criterio entre los legisladores y el Poder Ejecutivo.

En el año 2005 se acordó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR que vino a sustituir a la Comisión Parlamentaria Conjunta. En este caso en particular, el GTAN (Grupo Técnico de Alto Nivel) fue una experiencia novedosa (y exitosa también si se toma en cuenta que de allí surgió el Protocolo de Montevideo), ya que fue un grupo de trabajo que se compuso de académicos de la región (Félix Peña, Gerardo Caetano, etc) y parlamentarios de las CPC de cada país.

El Parlasur comenzó a funcionar en 2007 y para esta primera etapa sus miembros fueron elegidos por los parlamentos nacionales. A partir de 2011, se espera que sus miembros sean elegidos por voto directo (a partir de 2011) y simultáneo (desde 2015), en cada uno de los estados miembros del bloque.

El órgano parlamentario tiene funciones referidas a la preservación de la democracia y los derechos humanos, además de crecientes funciones de control presupuestario e iniciativa legislativa. El Parlamento también debe elaborar un dictamen previo en todas las decisiones, resoluciones y directivas que emitan los órganos decisorios del MERCOSUR, cuando fuera necesario para su implementación alguna gestión en los poderes legislativos nacionales

Dentro del mandato que se ha dado, se ha incluido el de implementar la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del MERCOSUR, de modo tal de

³² Entrevista a docente e investigador especializado en la dimensión parlamentaria del MERCOSUR (IRI-UNLP).

facilitar una evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control, entre las cuales se incluirían su facultad de codecisión, su prerrogativa de emitir opinión sobre tratados de adhesión de nuevos miembros y demás tratados internacionales.

Sin embargo, no hubo acuerdo inicial entre los países miembros para establecer en el Protocolo Constitutivo una fórmula para la composición del Parlasur, en términos de la representatividad de los países. Recién en 2009 se logró el Acuerdo Político, por el cual se determinó la representación proporcional a la población, denominada proporcionalidad atenuada, que implica un método de representación poblacional y de acuerdo a algunas especificaciones.³³

Ahora bien, como el Acuerdo Político rompe la regla del consenso en el MERCOSUR, el gobierno argentino es reacio a la propuesta del texto para la representatividad en base a la proporcionalidad ciudadana atenuada: le agrada más la iniciativa de Paraguay, que también boga por el criterio paritario, sistema de co-decisión y tribunal internacional de justicia. Argentina sólo estaría dispuesta a aceptar que el Parlasur deje de ser consultivo si se regresa al criterio paritario. Esta es la tensión entre los parlamentarios del MERCOSUR por el lado argentino y el Ejecutivo.

Fuera del tema del parlamento, otra de las iniciativas políticas del MERCOSUR apoyada por la Argentina fue la creación del El Observatorio de la Democracia del MERCOSUR. Creado en el 2007 como parte del trípode Instituto Social, Observatorio de la Democracia y Escuela de Capacitación de funcionarios, el observatorio tiene como funciones: realizar un seguimiento de los procesos electorales de la región; establecer pautas propias para la observación electoral y para el funcionamiento del cuerpo de observadores; desarrollar indicadores propios sobre la calidad del funcionamiento de las instituciones democráticas; promover investigaciones aplicadas sobre el mejoramiento de la calidad democrática en la vida de los Estados partes; promover la vigencia efectiva de los principios del Acta Democrática de Ushuaia; y, difundir los estudios e informes vinculados a las tareas del Observatorio.

El Observatorio trabajó en elecciones en Brasil y Venezuela y más recientemente en las parlamentarias de Argentina. En Argentina en particular, como el Congreso

³³ La clasificación distingue entre países con población hasta 15 millones de habitantes; entre 15 y 40 millones; entre 40 y 80 millones; entre 80 y 120 millones y mayor que 120 millones.

también creó un observatorio se decidió unificar esfuerzos y la agenda argentina en ese aspecto será gestionada por el legislativo.

3.4. EI MERCOSUR social

Como ya se mencionó, especialmente desde su relanzamiento en el año 2003, el MERCOSUR amplió su agenda para abarcar temas sociales, entendidos como la preocupación por la generación de empleo y las condiciones sociales de los habitantes del bloque. Así, dichos aspectos sociales dominan el lenguaje de las Declaraciones del MERCOSUR así como también la formulación de objetivos en toda iniciativa desde el 2005 a la fecha.

En ese ámbito, se puede citar algunos avances, entre ellos, la creación de el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) cuyos objetivos generales son contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR; aportar a la superación de las asimetrías; colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales; sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales; recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.³⁴ Sin embargo, el presupuesto asignado al ISM es irrisorio: alrededor de 100.000 dólares al año.

Además, durante la última reunión del Consejo de Mercado Común de 2008 se tomaron dos resoluciones: la creación de la *Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM)*; y la adopción de un documento conteniendo ejes y directrices para la elaboración del *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*.

Sin embargo, más allá de algunas iniciativas pequeñas, la operacionalización de esta “visión” general sobre la misión del MERCOSUR como promotor de políticas sociales a nivel regional aún no se ha producido.

³⁴ El ISM tiene su sede permanente en la ciudad de Asunción y, a partir del año 2008, cuenta con su propia estructura y presupuesto para su funcionamiento. El presupuesto para el año 2008 fue de 108 000 dólares. El ISM depende, transitoriamente, de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR.

4. A manera de reflexión final

Sin lugar a dudas, América Latina se está reconfigurando económica, política y socialmente y lo está haciendo en buena medida redefiniendo la relación estado-mercado prevaleciente en los años '90. Han cambiado las condiciones económicas, otros son los líderes y la intervención estatal ya no es sinónimo de mala política. En este contexto, circulan al menos dos hipótesis: una posible bifurcación de caminos en el Cono Sur (modelo del Atlántico con eje en el MERCOSUR y modelo del Pacífico con eje en la relaciones comerciales con Estados Unidos y Asia) y que la afinidad ideológica de los líderes sudamericanos iba a facilitar la resolución de muchos de los conflictos generados por la creciente interdependencia entre los socios de las iniciativas de integración regional.

¿Podemos verificar positivamente alguna de estas hipótesis? No. Ninguna de ellas.

Primero, y como ya mencionamos está claro que la salida de Venezuela de la Comunidad Andina y la firma de los TLCs con Estados Unidos por parte de Perú y Colombia dificultarán (o, incluso, impedirá) la profundización de la Comunidad Andina. Sin embargo, esta movida no se ha traducido en una incorporación inmediata de Venezuela al MERCOSUR.

Segundo, el estado de situación del MERCOSUR que hemos relevado muestra que la afinidad ideológica no logró / alcanzó, ni por sí sola ni con un contexto económico favorable como no había desde hace 40 años en la región, para resolver la agenda “histórica” del MERCOSUR (el perfeccionamiento de la unión aduanera, la internalización efectiva de las normas, la cuestión de los sectores sensibles) ni tampoco para operacionalizar el MERCOSUR “social” (cuyos únicos avances son la creación de un Instituto con bajísimo presupuesto y una comisión que coordina a los Ministros de asuntos sociales). Tampoco el MERCOSUR pudo desactivar conflictos importantes como el que enfrenta a Argentina y Uruguay por la planta de Botnia que terminó en la Corte Internacional de Justicia y para otros conflictos entre Argentina y Brasil se crearon mecanismos bilaterales varios (como el MAC o el diálogo periódico de alto nivel entre Argentina y Brasil).

Es decir, la agenda comercial del MERCOSUR aparece como pequeña (y el MERCOSUR como proyecto en este sentido desalienta) si tenemos en cuenta que

los cuatro países miembros tuvieron durante 5 años consecutivos tasas de crecimiento altísimas y todavía no se puede superar la discusión del perfeccionamiento de la unión aduanera, los tres sectores sensibles con Brasil y las licencias no automáticas. No sólo la agenda comercial del MERCOSUR sigue estancada, también lo está la agenda comercial con los otros países y bloques. ¡Y esto ocurre con el comercio en expansión!

En lo referente a la agenda político-institucional: si la afinidad política iba a producir confianza entre los líderes de la región a la hora de fortalecer institucionalmente el MERCOSUR a la vez que impulsaría la construcción de instancias regionales comunes, esto se ha producido sólo parcialmente. La agenda MERCOSUR sigue lidiando con el problema de la falta de incorporación de las normas (lo que es lo mismo, el incumplimiento de lo acordado) y la poca transparencia de la situación normativa del bloque. MERCOSUR y CAN no han logrado fortalecer su alianza y consolidar una agenda de trabajo a futuro que los involucre y la incorporación de Venezuela al MERCOSUR cumple ya 3 años sin avances. ¡Pero el comercio con Venezuela no cesa de aumentar!

En realidad, visto la dinámica del proceso *a posteriori*, es claro que en tres años el proceso de incorporación de Venezuela no ha logrado ni pavimentar la vía política (el acuerdo de incorporación todavía no ha sido aprobado por el Congreso de Paraguay) ni la vía técnica; los grupos que se crearon para lograr la incorporación del el acervo normativo del MERCOSUR a Venezuela están en pausa y todos los plazos están vencidos. Sin embargo, se puede remarcar que el intercambio comercial ha crecido sostenidamente desde el año 2004 (exportando la argentina bienes primarios – soja, carne, arroz - e importando energía –crudo, diesel y nafta) y que desde el congelamiento de las relaciones entre Venezuela y Colombia (2008), la Argentina reemplazará a Colombia como proveedor en algunos rubros, entre ellos, automóviles.

¿Es que en estos 6 años el MERCOSUR ha retrocedido? De ninguna manera. Existen datos e iniciativas auguriosas: el intercambio comercial, el desendeudamiento de nuestros países, del superávit fiscal son datos positivos. El intercambio en moneda local entre Argentina y Brasil que se extenderá ahora al comercio entre Uruguay y Brasil o la conformación de un Parlamento que tal vez logre destrabar el problema de la incorporación de las normas son también iniciativas favorables.

Pero pareciera que, aunque Argentina nunca ha corrido al MERCOSUR de su eje central discursivo, no ha podido definir ni consolidar una manera de operacionalizar una agenda del MERCOSUR que promueva su discurso (integración productiva y social). Visto que el MERCOSUR sur es un proyecto compartido, mal podría atribuírsele a la Argentina la sola responsabilidad si el MERCOSUR no avanza, pero tampoco es un socio menor. Y además hay hechos que pueden empezar a ser producidos desde lo nacional para “empujar” a los otros socios a actuar. Por ejemplo, remarcábamos en este artículo un problema grave de transparencia del MERCOSUR no está *online* la información sobre el estado de la normativa del MERCOSUR ni tampoco se puede hallar en la página oficial del MERCOSUR información relativa al intercambio comercial entre los socios ni tampoco se encuentran detalles de la adhesión de Venezuela, como los equipos negociadores, temas de negociaciones, posiciones negociadoras, reportes públicos sobre el estado de la incorporación, etc. Argentina podría simplemente empezar a dar toda esa información en su página web. Va de suyo que si más actores acceden a la información, como académicos, funcionarios de otras agencias estatales, empresarios, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), más conocimiento sistemático fundado se puede generar sobre esa información y esos insumos pueden ser un mejor sostén para la formulación de políticas y de posiciones negociadoras en relación a la integración.

Dicho esto, parece razonable empezar a preguntarse si podría esta “nueva” agenda social (más la agenda económica comercial) ser construida y llevada adelante sin cesión de potestades de los Estados miembros (por ejemplo sin sistemas comunes de monitoreo de la incorporación e implementación de las normas regionales) o sin la creación de una instancia que se dedique a pensar sobre la región desde la región en interés de la región (por ejemplo una unidad de investigación en la Secretaría del MERCOSUR) o si podría esta agenda ser llevada adelante con un Brasil más ocupado en su rol global que en su rol de socio regional o si esta agenda no debiera incluir temas tales como el ambiental o como la promoción de la innovación.

Finalmente, en el marco de las interpretaciones que se realizan sobre el futuro de las alianzas regionales y las iniciativas de integración, las acciones argentinas parecen reactivas (más que activas y cohesionadas alrededor de una idea central de mediano y largo plazo): Argentina no avanza especialmente iniciativas de integración económica regionales, en el MERCOSUR administra un stand-by y utiliza al

UNASUR como marco político de acción en la región. Por defecto, es una estrategia que les permite a los países ir avanzando en diferentes velocidades, mantener espacios discrecionales de políticas nacionales y seguir, de alguna manera, apostando a la viabilidad de la integración sudamericana; esta estrategia, sin embargo, también, apuntala el *status quo*.

Bibliografía

Barral, W. (2009). “Una relación a largo plazo”, *La Nación*, 06.06.2009, Buenos Aires.

BID-INTAL (2005). *Informe MERCOSUR*, No. 10, Diciembre 2005, Buenos Aires. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_10.pdf.

BID-INTAL (2009). *Informe MERCOSUR*, No. 13, Febrero 2009, Buenos Aires. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_13.pdf.

Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001). *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Fundación OSDE, Buenos Aires.

CEPAL, (2007). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007*, Agosto 2007. Disponible en: <http://www.eclac.org/comercio/paninsal/>.

CEPAL, (2008). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008*, Diciembre 2008. Disponible en: <http://www.eclac.org/comercio/paninsal/>.

Czar de Zalduendo, S. (2005) “La institucionalización en los acuerdos regionales: el caso del MERCOSUR”. En: Basevi, G., Donato, V. y O’Connell, A., Eds. *Efectos reales de la integración regional en la Unión Europea y el MERCOSUR*. Buenos Aires, Universidad de Bologna: 109.

Delich, V., Botto, M. y Tussie, D. (2003). “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR”, *Nueva Sociedad*, No. 186, Julio-Agosto 2003, Venezuela: 114-127. Disponible en: <http://www.flacso.org.ar/rrii/publicaciones/regionalismo-integracion.pdf>.

Delich, V. (2005). “Trade and Dispute Settlement in South America. Concerns and Challenges in the way to the FTAA”, *Trade and Integration*, BID-INTAL, Enero-Abril

2005: 3-25. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTAL_I&T_24_2006_Delich.pdf.

Delich, V. (2007). "Nuevos miembros en el MERCOSUR: El caso Venezuela *vis a vis* la experiencia de la Unión Europea", *La Voz del Foro* (Publicación Mensual del Foro de Abogados de la Provincia de San Juan, Rep. Argentina), Año VI, No. 43, Marzo 2007: 24-27. Disponible en: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/delich_nuevos.miembros.en.el.mercosur.pdf.

Dreyzin de Klor, A. y Fernández D. (2005). "Avances y fracasos de los esquemas subregionales latinoamericanos. El caso del MERCOSUR", Suplemento mensual de Derecho Internacional Privado y de la Integración, Diario Jurídico el Dial, 22.03.2005. Disponible en: www.eldial.com.

Friedrich Ebert Stiftung Uruguay (FESUR 2004). *Desafíos institucionales para el MERCOSUR: Las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad*. Disponible en: http://www.redmercosur.net/encuentro2004/ouro_preto_10_anos_despues/Desafios_institucionales_MERCOSUR.pdf.

Pena C. y Rozemberg, R. (2005). "MERCOSUR ¿una experiencia de desarrollo institucional sustentable?", *Revista de Comercio Exterior e Integración*, Marzo 2005: 45-62. Disponible en: <http://cei.mrecic.gov.ar/revista/02/parte%203-2.pdf>.

Fairlie, A. (2009). "Integración regional y acuerdos Norte-Sur en los países andinos". Paper presentado en el Seminario Internacional "Integración regional en un contexto de crisis", organizado por la UNCTAD y la PUCP, 07.12.2009, Lima.

Fundación Export.Ar (2009). *Informe Estadístico. Intercambio comercial Argentina – Mercosur*. Diciembre 2009. Disponible en: http://www.exportar.org.ar/informes_estadisticos.html.

BID-INTAL (2009). *Informe MERCOSUR*, No. 14, Segundo semestre 2008 – Primer semestre 2009, Diciembre 2009, Buenos Aires. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_14.pdf

Minsiterio de Desenvolvimento, Industria y Comercio Exterior (MDIC 2009).
“Intercambio comercial brasileiro-Argentina”, Secretaría de Comercio Exterior,
Brasília, Documento RT-102, 10.12.2009.

Peixoto, J. y Deciancio, M. (2008). “El Banco del Sur: de marchas y contra-marchas
vive la integración”, *Valor FOB*, No. 42, Agosto-Septiembre 2008, Buenos Aires.

Peña, F. (2009). “La integración del espacio sudamericano: la Unasur y el
MERCOSUR pueden complementarse?”, *Nueva Sociedad*, No. 219, Enero-Febrero
2009: 46-58. Disponible en: www.nuso.org.

Serbin, A. (2009). “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la
alternativa?”, *Nueva Sociedad*, No. 219, Enero-Febrero 2009: 145-156. Disponible
en: www.nuso.org.

UNASUR (2008). “Declaración de la Moneda”. Reunión extraordinaria de UNASUR,
15.09.2008, Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/_Web/
noticias/2008/09/declaracion_la_moneda.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/09/declaracion_la_moneda.pdf)

Valladao, A. (2006). “The new Tordesillas line. The present great Latin America East-
West divide”, Sciences Po, Chaire Mercosur. Disponible en:
[http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=
view&id=109&Itemid=97](http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=97). mimeo

Vigevani, T. y Ramanzini Jr., H. (2009). “Brasil en el centro de la integración: los
cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración”,
Nueva Sociedad, No. 219, Enero-Febrero 2009: 76-96. Disponible en:
www.nuso.org.

www.flacso.org.ar



Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales
**AREA DE RELACIONES
INTERNACIONALES**