



## EL MERCOSUR: DEL ÉXITO COYUNTURAL A LA REALIDAD ESTRUCTURAL

**Amasilia Emén Ycaza**

Economista, Magister en Finanzas y Economía Empresarial y Especialista en Negociaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Ha sido docente de la Facultad de Especialidades Empresariales de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

**Amasilia Ycaza Valdez de Emén**

Abogada y Magister en Educación Superior por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Actual docente de la Facultad de Especialidades Empresariales de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Amasilia Emén Ycaza y Amasilia Ycaza Valdez de Emén (2017): "El Mercosur: del éxito coyuntural a la realidad estructural", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (marzo 2017). En línea:

<http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/03/mercosur.html>

### Resumen

Hasta 1998 el llamado Mercado Común del Sur (Mercosur) parecía un proceso de integración exitoso, pero se evidenció su fragilidad estructural al cambiar las circunstancias económicas particulares de Brasil y Argentina, los socios más grandes. En la actualidad el Mercosur se encuentra muy lejos de alcanzar el objetivo inicial de formar un mercado común. No se han puesto de acuerdo sus miembros en la eliminación de las barreras no arancelarias o la armonización de políticas comerciales y económicas, a la vez que el beneficio que han obtenido por pertenecer al bloque es limitado y decreciente y parece molestar el impedimento de negociar de forma individual acuerdos de libre comercio con terceros. Al margen de su objetivo inicial, el Mercosur adquirió importancia para mejorar el comercio subregional, y en el plano político.

**Palabras clave:** integración sudamericana, asimetrías económicas, sesgo ideológico, modelos de integración, consolidación democrática

### Abstract

Until 1998 the Southern Common Market (Mercosur) seemed a successful integration process, but its structural frailty became evident when the economic situation of Brazil and Argentina, the most important partners, changed. Nowadays Mercosur is quite far from attaining its original purpose, forming a common market. Its members have reached no agreement on the suppression of non-tariff trade barriers or harmonizing commercial and economic policies, while the benefit they get out of belonging to Mercosur is limited and decreasing and they seem to be bothered by the prohibition to negotiate individually trade treaties with other countries. Notwithstanding its original purpose, Mercosur became important to improve trade between its members and on account of political cooperation.

**Keywords:** South American integration, economic asymmetries, ideological bias, integration models, consolidation of democracy

## INTRODUCCIÓN

En Asunción del Paraguay, el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Uruguay y el país anfitrión firmaron el tratado que dio vida jurídica al Mercado Común del Sur (Mercosur), como un proceso de integración intergubernamental, es decir, sin pretender convertirse en un proceso de integración supranacional como la Unión Europea. Este tratado establecía como objetivo la constitución de un mercado común, que además del libre comercio entre los miembros y el establecimiento de un arancel externo común, implicase la implementación de una política comercial externa común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización legislativa. Siendo desde sus inicios un proceso de integración intergubernamental, sus organismos están conformados por representantes de cada uno de los países miembros, quienes responden a los intereses de sus respectivos países, y debe avanzar en esa dinámica.

El Mercosur no fue la primera iniciativa integracionista en la que participaron sus miembros. En 1960 junto con otros países de la región formaron en Montevideo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En 1980 firmaron también lo que se puede llamar el segundo tratado de Montevideo, que dio vida a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), dejando atrás a la ALALC que tenía el objetivo de formar un área de libre comercio en el plazo de doce años. En 1980 se plantearon, obviamente al no haberse logrado resultados, nuevos objetivos e instrumentos más flexibles que los de la ALALC, pero que tampoco se llegaron a cumplir (Vega, 2015: 140), a pesar de la menor exigencia establecida. Sin embargo, la ALADI proveyó el marco para la creación del Mercosur. En el caso específico del Mercosur, tampoco en el tiempo transcurrido ha podido concretar sus objetivos, pero su trayectoria amerita ser estudiada por la presencia que este proceso ha tenido en el contexto latinoamericano en las últimas décadas.

## MARCO TEÓRICO

La idea de la integración económica surge en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y existe el generalizado criterio de que la idea surge precisamente como consecuencia de tan grave conflagración. Se puede considerar que la cerrada soberanía puede darse como un lujo si no hay masacres (Malamud, 2016: 35), como sería el caso de América Latina, en que los factores que tienden a obstaculizar la integración, entre los que se cuentan la prevalencia de los intereses nacionales, la desconfianza entre los países y los nacionalismos a ultranza, encuentran mayor asidero.

Podemos sintetizar el modelo de integración de inspiración europea estableciendo que este se puede desarrollar en diversas etapas que contienen gradualidad, es decir, que a medida que se avanza a en el proceso se pasa a la siguiente etapa que presupone un mayor grado de integración. Así, en un área de libre comercio se eliminan las barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, entre los miembros, pero cada uno tiene la potestad de mantener o establecer barreras para los países que no formen parte del área. En una unión aduanera, además de eliminarse los aranceles entre los miembros, se estipula un arancel externo común, y otras barreras comerciales a países no miembros también son comunes. En un mercado común se suprimen las barreras a los flujos no sólo de bienes, sino también de servicios, capitales y personas, entre los miembros. En una unión monetaria, todos los miembros tienen la misma moneda. En una unión económica, las políticas económicas se definen en conjunto, aunque cada estado conserva su independencia política.

La integración según este modelo requiere la aplicación del principio de la supranacionalidad, es decir, la generación de un derecho comunitario que se aplique al mismo tiempo que el derecho interno de cada país, con la fuerza necesaria para su cabal cumplimiento y con sanciones incluidas cuando fuere del caso. Hasta la actualidad la Unión Europea se puede considerar como el proceso de integración que ha logrado una mayor profundidad, habiendo aplicado el principio de

supranacionalidad y generado un derecho comunitario que reemplaza, en ciertos ámbitos, al derecho interno de los países. Los miembros de la Unión Europea han logrado desarrollar un proceso de integración parcial, basado en lo comercial, que se profundizó mediante la consolidación de instituciones supranacionales. Otros grupos de países han seguido el pensamiento integracionista, y en el caso sudamericano específico de la Comunidad Andina de Naciones, los miembros acordaron la supranacionalidad, pero los hechos demuestran que el planteamiento de lo que se constituyó como Acuerdo de Cartagena, desde su origen, no podía dar los resultados esperados (Emén e Ycaza, 2017: 2), dada la realidad de los países andinos en cuanto al tamaño de sus economías, la forma en que se desenvuelven sus políticas internas, sus niveles de productividad y la necesidad de contar con los grandes mercados sin estar sujetos a los límites que puede imponer un bloque supranacional.

El caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) es diferente. No se ha acordado la supranacionalidad y por tanto no existen órganos comunitarios con esa característica, desenvolviéndose el proceso a través de órganos intergubernamentales, es decir, bajo la dependencia directa de los gobiernos de turno, cuyo criterio determina a cada paso las decisiones comunitarias y condiciona el avance o retroceso de un proceso de integración subregional que, sin embargo, se puede llegar a considerar permanente. Una fórmula simple, pragmática, flexible y abierta (Martínez Puñal, 2005: 94) puede resultar adecuada para el ambiente latinoamericano y para las etapas iniciales de la integración, aunque puede ser un obstáculo para avanzar y profundizarla. Se puede entender que la configuración institucional del Mercosur está dada para permitir una continua adaptación del proceso a su propio ritmo y lograr así un mayor éxito. Se tuvo en cuenta al concebirlo lo difícil que resulta que los estados estén dispuestos a ceder competencias a una organización de carácter supranacional. En nuestro criterio, esto último lo demuestra la experiencia del fracaso del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones.

Pese a las dificultades que pueden existir en un proceso de integración, en la teoría económica se discute que el proteccionismo nacionalista, en cuanto polo opuesto a la liberalización comercial a la que conduce en mayor o menor medida la integración, no es positivo para la economía de un país. El debate ha tomado fuerza luego de la decisión plebiscitaria del Reino Unido de salir de la Unión Europea y sobre todo, después del inicio de la gestión de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, quien ya firmó lo que parece ser la real salida de su país del pendiente Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica y ha planteado con seriedad renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Es el Mercosur un proceso de integración exitoso?

## **MÉTODO**

El presente estudio busca revisar la trayectoria del Mercosur desde su creación hasta la actualidad y evaluar sus resultados. Se basa en la información difundida y el aporte de algunos autores, empleando un método de investigación cualitativa iterativa o recurrente, mediante el cual se desarrolla un proceso inductivo en el que a la vez que se constata los hechos y se los analiza, se los relaciona con lo ya explicado, profundizando en el contexto hasta arribar con la solidez necesaria a la conclusión que se ubica en las circunstancias recientes, en este caso, del Mercado Común del Sur.

El análisis toma como punto de partida y variable fundamental la constatación de la trascendencia o no de que el Tratado de Asunción tenga vigencia, en la desenvolvimiento económico de los países que integran el bloque denominado Mercosur, es decir, su utilidad, influencia o incluso, perjuicio, tomando entonces como variables las realidades económicas, políticas, sociales y culturales de los países miembros, la interacción de cuyas diferencias, en que se remarcan los intereses nacionales de cada país, es la que, en definitiva, produce el resultado que nos lleva a las

conclusiones. La pregunta de investigación se plantea de un modo general, quedando la posibilidad de que la respuesta pueda tener un acento de relatividad.

## **ANÁLISIS**

### **El éxito inicial**

Durante sus primeros años el Mercosur tuvo éxito, pues se logró la liberalización del comercio de bienes entre sus miembros y se estableció un arancel externo común, aunque con ciertas excepciones. Esto supone un avance hacia la formación del mercado común, lo que implica que hasta ese momento debía considerarse exitoso, pues iba en la dirección establecida, pero el objetivo del lograr la formación de un mercado común no ha podido cumplirse hasta la fecha. Por el contrario, se ha evidenciado que los países miembros enfrentan grandes obstáculos para avanzar en el proceso de integración.

Como antecedente del Tratado de Asunción de 1991, que creó formalmente al Mercosur, se tienen que considerar las negociaciones bilaterales desarrolladas por Argentina y Brasil durante los años ochenta, que reconociéndose como socios potenciales, queriendo dejar atrás la época de las dictaduras militares y en el contexto favorable que trajo la renovación de la integración latinoamericana de la ALALC a la ALADI, buscaban un modelo de crecimiento que favoreciera a sus recuperadas democracias (Granja, 2013: 3). En el caso particular de Brasil, su interés inicial en el Mercosur fue ubicar un apoyo externo a sus planes de desarrollo económico estructural, entendiendo la integración sin grandes retos y en función de su política económica interna, y asumiendo encontrar facilidad en llegar a los acuerdos necesarios con los otros países del bloque. En la década de los noventa del siglo veinte, una iniciativa de Estados Unidos que propugnaba la austeridad fiscal, las privatizaciones y, en especial, el libre comercio, el denominado Consenso de Washington, creó un entorno propicio para la liberalización comercial, incluso unilateral. Existió como consecuencia y ante el fracaso del modelo de sustitución de importaciones previamente seguido en Latinoamérica, voluntad política para emprender la liberalización comercial en los integrantes del Mercosur, lo que favoreció la eliminación de aranceles entre los mismos. Por otra parte, el ambicioso objetivo declarado en el Tratado de Asunción de formar un mercado común puede considerarse “fuera de tiempo” (Caetano, 2015: 34) en relación al contexto internacional.

Con el Protocolo de Ouro Preto, de 1994, el Mercosur adquiere personería jurídica, lo que le permite firmar como bloque acuerdos con terceros. Se firma con Chile un primer acuerdo bilateral del bloque con un tercer país, en este caso, dentro del acuerdo marco que significa la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Se debe considerar que Chile fue invitado a integrar el Mercosur, pero no aceptó porque ya estaba instalado por su cuenta en la corriente de la liberalización comercial y una consecuente rebaja de aranceles mayor a la planteada por el naciente bloque, por lo que, si se integraba se hubiera visto restringido en su política comercial. Desde que se separó de la Comunidad Andina de Naciones, en 1976, Chile ha estado listo a negociar acuerdos bilaterales con cualquier país o bloque.

Ya a mediados de los años noventa, con cierta estabilidad económica, Brasil se replantea el Mercosur como proyecto estratégico propio a largo plazo (Martínez Puñal, 2005:123), en busca de sostener un protagonismo hegemónico regional, pero manteniendo el criterio básico brasileño que descarta el concepto de supranacionalidad, lo que hace que, en definitiva, Brasil apoye la integración regional pero no su profundización. En general, la estabilidad económica de los países contribuyó, junto con las corrientes de la época y la tendencia política liberal de los gobiernos, al éxito inicial del Mercosur.

### **Surgen problemas derivados de intereses nacionales**

A finales de la década de los noventa, los problemas económicos y financieros que afectaron a América Latina llevaron a los principales miembros del bloque, Brasil y Argentina, a adoptar medidas unilaterales en defensa de sus intereses nacionales, ocasionando que el comercio

intrarregional, que se había incrementado impulsado por la integración, declinase. La falta de voluntad de los miembros para coordinar sus políticas y aun para cumplir los compromisos adquiridos en el marco del Mercosur, generó que este pierda credibilidad.

La devaluación de la moneda de Brasil en 1999 y la crisis argentina de 2001 afectaron fuertemente al Mercosur, no solo en cuanto a la reducción del comercio intrarregional sino también en cuanto a su imagen institucional, puesto que el proceso de integración dejó de ser percibido como una herramienta que podría aprovechar el sector privado para el crecimiento económico (Bartesaghi, 2015b: 10), surgiendo conflictos tanto entre los países miembros como al interior de cada uno. Se podía prever que se avanzaría en la primera década del siglo veintiuno en la formación de la unión aduanera, pero eso no ocurrió por los conflictos entre Brasil y Argentina en temas de particular importancia para uno o ambos países, como el sector automotriz (Crisafulli, 2016: 29), cuyo desenvolvimiento resulta sensible tanto para Brasil como para Argentina.

En esas circunstancias y en la necesidad manifiesta de revitalizar el proceso de integración y de avanzar hacia el cumplimiento del objetivo original, en el año 2000, el bloque lanza la denominada “Agenda de Relanzamiento del Mercosur”. A partir de aquello, se insiste en que como compromiso los países miembros negocien solo de forma conjunta acuerdos comerciales con terceros países que otorguen preferencias arancelarias. Se considera que la falta de consenso ha impedido a los países miembros alcanzar acuerdos comerciales importantes y que “esto es aislar al bloque en un mundo cada vez más interconectado” (De María y Pereira. 2016: 279).

En realidad, a partir de ese tiempo, se marca una nueva era en el Mercosur, en la que el interés nacional inmediato es lo que caracteriza las relaciones entre los miembros. Incluso, entre 1999 y 2003 tiene lugar una “guerra comercial encubierta” (Agramont, 2015: 20), en la cual se recurrió a las barreras no arancelarias y a la devaluación de la moneda como mecanismos para proteger las economías nacionales, mientras se mantenía la reducción de aranceles previamente acordada. En esta situación no fue posible establecer políticas económicas comunes.

El Mercosur sirvió, en sus inicios, para consolidar la democracia, apoyar las reformas económicas al interior de cada uno de sus miembros, reducir las barreras arancelarias entre ellos. Luego, al perseguir cada miembro sus intereses nacionales, el Mercosur dejó de resultar atractivo. La interdependencia entre los países del Mercosur aumentó antes de 1999, pero desde entonces no ha podido volver a los niveles de esa época (Malamud, 2013: 278).

### **Se complica la dinámica del proceso**

El principal problema del Mercosur es que las preferencias comerciales que se han otorgado los miembros del bloque entre sí con relación al resto del mundo son limitadas y de decreciente importancia. La perspectiva de contar con un mercado ampliado debería fomentar la inversión productiva en los países miembros, pero eso no sucede cuando el inversionista percibe que en realidad existe un alto riesgo de que un miembro adopte medidas unilaterales, es decir, el pretendido mercado ampliado no es efectivo (Peña, 2005: 3).

La concepción original del Mercosur se basaba en la integración económica; en esa línea, para avanzar en el proceso resulta fundamental la profundización de la liberalización comercial. Una de las excepciones a la misma es precisamente el sector automotriz, que es el principal en el comercio entre Brasil y Argentina. Además, en términos generales, el comercio de bienes entre los miembros del Mercosur continúa afrontando barreras no arancelarias. No solo ha faltado consenso para establecer normas que eliminen dichas barreras, sino que varios laudos del sistema de resolución de controversias del Mercosur han sido incumplidos por los miembros (Bartesaghi, 2015a: 164). En lo que respecta al libre comercio de servicios, prácticamente no ha habido progreso.

El Mercosur ha sido afectado por la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales que han sido tendencia a nivel mundial y que se califican como un “plato de espagueti”, cuestión que no puede analizarse ignorando la globalización y sus efectos (Caetano y Bartesaghi, 2014: 12), puesto que este fenómeno provocó que los nuevos acuerdos comerciales tengan características diferentes a los diseñados en los años cincuenta del siglo XX. En estos nuevos acuerdos se otorga un trato diferenciado a cada país suscriptor, en cuanto a cronogramas de desgravación, márgenes de preferencia, regímenes de origen y otros ámbitos; tienen como objetivo la liberalización comercial pero no la armonización.

Ha obstruido el avance del proceso de integración estudiado la falta de mecanismos institucionales eficaces para superar los conflictos de interés entre los países miembros, tanto los que surgen naturalmente en todo proceso de integración ante las nuevas condiciones de interdependencia económica, como otro tipo de conflictos, no comerciales sino políticos, que pueden socavar la voluntad de integrarse (Cimadamore, 2007: 184). Otro problema lo constituyen las políticas que tienen que ver con incentivos especiales para la producción, inversiones y al sector exportador, en que cada país ejecuta su propio diseño macroeconómico (Granato, 2016: 387), siendo muy difícil sino imposible que se pueda lograr una coordinación de políticas, dada las diferencias existentes entre los países, particularmente en cuanto al producto interno bruto y el grado de desarrollo.

### **Las diferencias sí pesan**

Es ilusorio pensar que las diferencias en los tamaños de las economías de los países miembros de un proceso de integración no inciden en el desarrollo del proceso. En el caso del Mercosur, su éxito inicial se puede atribuir a una coincidencia de criterios de los presidentes de los países más grandes Argentina y Brasil, Alfonsín y Sarney, lo que sería la “piedra fundacional del sistema” (Ferrer, 2007: 152). Las coincidencias entre Brasil y Argentina tienen que ver con la estabilidad política de América del Sur por el paulatino retorno a la democracia, incluso más que con integración económica (Bartesaghi, 2015b: 8). Lo político y lo ideológico parecen ser condiciones previas para poder profundizar en lo comercial, y por supuesto en la integración. Con el pasar de no muchos años, al cambiar la situación económica y variar la realidad política, el proceso de integración denominado Mercado Común del Sur no ha estado sometido a las mismas condiciones favorables, lo que ha evidenciado su fragilidad estructural.

Desde 1994 en que se aprobó el Arancel Externo Común (AEC) para formar la unión aduanera, se ha avanzado muy poco. La estructura arancelaria para el AEC era muy similar a la que tenía Brasil en ese tiempo, lo que es un resultado político pero no necesariamente lo mejor desde el punto de vista económico (SELA, 2014: 18). Se hicieron a la vez excepciones al AEC y se concedieron períodos de convergencia extensos según los intereses de los países pequeños, pero partiendo de la base de política comercial que satisfacía al gigante. Con todo, el Mercosur no pasa de ser hasta ahora una Zona de Libre Comercio. En los últimos años se han registrado hechos que solo reflejan una real dificultad de establecer una Unión Aduanera. Constantes incumplimientos de acuerdos. Se suscriben acuerdos que nunca entran en vigencia. Se discuten acuerdos pero faltan consensos para firmarlos. Se trata de reacomodar las cosas con excepciones.

Las llamadas asimetrías, es decir, las diferencias entre los estados miembros en el tamaño de su economía, grado de desarrollo, población y tamaño del mercado (Granato y Perrota, 2015: 102) son consideradas en las reuniones decisorias bajo los conceptos de “trato especial y diferenciado” y de “reciprocidad asimétrica”. Así, se han dado, por ejemplo, en el 2004, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y el 2007 el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el Mercosur, basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas. Al final, hay mucho en papel, pero poco o nada en avances concretos conforme al tratado originario. En cuanto a la movilidad de personas y capitales entre los miembros del Mercosur, no puede decirse que se haya incrementado como resultado del bloque subregional, sino más bien se produce conforme a las legislaciones nacionales.

Desde el 2008 el grado de cumplimiento del AEC disminuyó, como consecuencia de la crisis financiera y económica internacional. Se mantuvieron las excepciones, y los países miembros del Mercosur aumentaron sus aranceles pero no de la misma manera, incrementándose la divergencia entre los aranceles nacionales y el AEC. Por otra parte, el comercio entre los países miembros del Mercosur continúa sujeto a barreras no arancelarias (Agramont, 2015: 20), que afectan principalmente a los países más pequeños, puesto que les dificulta el acceso a mercados para su limitada oferta exportable, mientras importan desde Brasil y Argentina una amplia variedad de productos.

Siendo su origen las negociaciones bilaterales desarrolladas por Argentina y Brasil durante los años ochenta, el Mercosur se ha caracterizado por la prevalencia de las relaciones bilaterales por sobre la institucionalidad del bloque (Granja, 2013: 3), que determina que todo debe consensuarse entre los países miembros. La dinámica bilateral, que encuentra condiciones propicias en las asimetrías que existen entre los países integrantes del bloque, se ha ido consolidando como una práctica habitual no solo entre los grandes, sino entre todos los miembros en sus relaciones intrabloque.

En la actualidad el Mercosur no parece tener el mismo objetivo para todos los países que lo integran, careciendo este proceso de integración de identidad institucional común (Malamud, 2013: 280), ya que cada miembro tiene propósitos propios en relación con su permanencia en el bloque. Argentina aprovecha el estar junto a Brasil para participar del protagonismo que a nivel global busca el gigante. A Brasil, el bloque le sirve para manejarse mejor en sus relaciones con Argentina. Paraguay no tiene mejor alternativa que permanecer en el bloque en que se encuentran sus vecinos que lo rodean, al no tener costas. Uruguay se ve comercialmente restringido dentro del bloque, pero queda lo político. Para Venezuela, ahora suspendida del Mercosur, podía haber sido una oportunidad para evitar el colapso.

En los inicios de los proyectos integracionistas en América Latina, estos eran entendidos como herramientas para alcanzar el desarrollo. En la década de los noventa se siguió una visión basada en la liberalización comercial y el crecimiento económico, pero esto siempre recibió críticas de los sectores contrarios al liberalismo económico. En la primera década del siglo veinte, con el advenimiento de los llamados gobiernos de izquierda o progresistas, se retomó el énfasis en la justicia social, con lo que Granato y Perrotta (2015: 108) denominan “modelo de integración solidaria”, que prioriza las agendas sociales y el papel del Estado en la economía; con ello, la integración dejó de girar fundamentalmente alrededor de los intereses y las relaciones comerciales, para dar paso a la preponderancia de lo político en los acuerdos de integración económica.

Por su parte, Quiliconi (2013: 148) también establece dos maneras latinoamericanas de entender la integración, denominando a la una como “regionalismo abierto” y a la otra como “bilateralismo competitivo”, centrándose la discusión en lo político, teniendo de un lado a los gobiernos de izquierda, y del otro a los que siguen a la corriente neoliberal, lo que ha generado inconvenientes al interior de bloques ya antes constituidos como son la Comunidad Andina y el Mercosur. En la práctica, el regionalismo abierto que propugna la izquierda ha terminado por ser cerrado, en una Sudamérica en que los bloques no parecen capaces de lograr los consensos suficientes para, como tales, negociar con terceros, lo que afecta la liberalización comercial. A la vez, el bilateralismo competitivo no ofrece ningún mayor beneficio a los acuerdos de integración, porque los termina convirtiendo en inútiles.

Se asume, incluso en la teoría, que los procesos de integración no son lineales ni idénticos entre sí, y que se desarrollan en un contexto histórico. Pero la evolución de cada proceso de integración está supeditada a sus particularidades y especialmente a la política de cada uno de los países miembros, que condiciona la forma de concebir la integración que tiene cada uno. En los países sudamericanos, la trayectoria de un proceso puede ser sinuosa (Granato y Perrotta, 2015: 108) y variar sustancialmente en objetivos para los estados y el bloque mismo, aunque no se lo declare expresamente; tanto, como para pasar de lo económico a lo político

## **De lo económico a lo político**

En general, y en gran medida por las características de la política interna de los estados, existe poca constancia en los proyectos de desarrollo en América Latina (Malamud, 2016: 33). La integración en Sudamérica tiene una debilidad estructural fundamental de tipo político que hace a los procesos endeble y que es “la incompatibilidad entre instituciones políticas basadas en cosmovisiones, principios de conducta e incentivos sustancialmente distintos” (Micheletti, 2016: 115). Para los líderes de los estados latinoamericanos el poder es más relevante que el gobierno y la política exterior, que incluye a los procesos de integración, está condicionada al uso de la misma como propaganda para la política interna, sin que se deje de manipular los conceptos de nacionalismo y soberanía nacional, que pueden fácilmente presentarse como favorables al proteccionismo. Las instituciones de los procesos de integración son frágiles y no resisten los cambios en las tendencias políticas, la normativa comunitaria se lesiona al ser ignorada o incumplida sin consecuencia alguna y los países no tienen verdadera disposición a eliminar barreras no arancelarias al comercio (Sanahuja, 2007: 101).

La tendencia al desarrollismo basado en proteger la producción nacional y fomentar el consumo interno, ha marcado las economías de los países del Mercosur durante la primera década del siglo veintiuno (Crisafulli, 2016: 28). Al estancarse el proceso en el ámbito comercial, se ha vuelto preponderante su papel en cuanto medio político (Martínez, 2015: 230). A esto contribuyó la afinidad ideológica entre el chavismo venezolano, los gobiernos del Partido de los Trabajadores brasileño, el peronismo argentino liderado por Kirchner y Fernández, y los presidentes uruguayos Vázquez y Mujica. A ellos se les sumó Morales, el presidente boliviano.

Venezuela, que se adhirió a la Comunidad Andina de Naciones y luego se retiró, y Bolivia, socio fundador de la misma, se han adherido al Mercosur como miembros plenos, revelándose la poca consistencia que tiene la integración en Sudamérica y la marcada tendencia a la desconfianza en los procesos y a la defensa de los intereses nacionales. Bolivia, al preferir su participación en el Mercosur, puede llegar a retirarse de la CAN como lo hizo Venezuela. Ecuador, Perú y Colombia, los otros miembros de la CAN, son miembros asociados del Mercosur, al igual que Chile, que fue por pocos años socio de la Comunidad Andina, cuando se fundó como Acuerdo de Cartagena.

Es admisible entender que la decisión de Bolivia de adherirse al Mercosur, si bien es cierto puede tener motivaciones económicas, tuvo también un fuerte componente político (Agramont, 2015: 24), dado que el gobierno de Morales se ha inclinado marcadamente por la tendencia chavista y que su incorporación al Mercosur siguió a la de Venezuela. Bolivia ya tenía previamente importantes vínculos comerciales con el Mercosur, que es el destino de la mitad de sus exportaciones, pero esto corresponde fundamentalmente a gas natural, mientras que sus exportaciones a la CAN son principalmente productos manufacturados. Además, Bolivia ya había suscrito un acuerdo de complementación económica con el Mercosur, que establecía la liberalización comercial. Bolivia se adhirió al Mercosur sin retirarse de la CAN, y manifestó que formaría una unión aduanera con el primero, mientras que con la segunda mantendría solo el área de libre comercio, ya que resulta imposible que un país pertenezca al mismo tiempo a dos uniones aduaneras diferentes.

Del discurso del presidente venezolano Chávez, se puede deducir que al ingresar al Mercosur no tuvo sino intenciones políticas. Antes, creó el ALBA como una herramienta política (Martínez, 2015: 218) para enfrentar a los Estados Unidos. Siempre dominada por la ideología, la posición del chavismo hasta la actualidad es oponerse a cualquier acuerdo comercial que afecte negativamente la producción nacional o signifique liberalización comercial. Su idea de la integración económica sería integrarse para fortalecer el proteccionismo, lo que aunque se pretendiera que fuera hacia afuera de la región, rápidamente se replicaría en cada país frente a los miembros del mismo bloque, siendo un contrasentido. Al final, la integración solo tendría un sentido político. A través del asistencialismo sustentado en la explotación de un recurso natural no renovable que se vendía a buen precio, Venezuela y el llamado socialismo del siglo veintiuno

lograron extender su influencia en el subcontinente. Al bajar el precio del petróleo, Venezuela está sumida en una profunda crisis social, política y económica, y suspendida del Mercosur.

Por su parte, Brasil ha buscado fortalecer su posición a nivel mundial mediante el ejercicio de liderazgo en su región, constituyéndose también para este país la integración en una herramienta política, con lo cual la orientación del proceso no responde necesariamente a los intereses nacionales de los demás miembros. El objetivo original de la integración económica se ha visto postergado y aparecen las negociaciones bilaterales como una alternativa para satisfacer intereses no compartidos por Brasil con los demás miembros. (Bartésaghi, 2015b: 6)

### **La condición de orden democrático**

En 1998 los países fundadores del Mercosur y además Bolivia y Chile suscribieron el Protocolo de Ushuaia, que según su texto debe aplicarse a las relaciones derivadas de acuerdos de integración entre los países firmantes, asumiendo al Mercosur como bloque. Se establece que ante la ruptura del orden democrático en uno de los países miembros del Mercosur, Bolivia o Chile se puede aplicar los procedimientos previstos en el Protocolo, que en lo nos concierne pueden llevar hasta a suspender el derecho de uno de los integrantes del Mercosur a participar en los órganos del mismo, e incluso suspender sus derechos y obligaciones relativos al proceso de integración. Se afirma que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR”,

En el 2012 el izquierdista presidente paraguayo Fernando Lugo fue destituido por la legislatura de su país, dominada por la derecha. La cumbre cuarenta y tres del Mercosur, conformada por los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, en ese momento todos de izquierda, suspendieron temporalmente a Paraguay del bloque, sin aplicar sanciones económicas, aludiendo al Protocolo de Ushuaia. En la misma cumbre, a la que no fue invitado el nuevo mandatario paraguayo, se anunció el próximo ingreso de Venezuela, gobernada por Chávez, como miembro pleno al Mercosur. El ingreso de Venezuela estaba obstaculizado por el parlamento paraguayo, cuya posición perdió valor al haber sido suspendido Paraguay del bloque. Es inevitable observar el sesgo ideológico en todo el procedimiento. En el 2013, elegido en las urnas el nuevo presidente paraguayo, Horacio Cartes, Paraguay reclamó la presidencia pro tempore para regresar al Mercosur, lo que finalmente sucedió.

En el 2016, cambios de gobierno en Brasil y Argentina, con giros a la derecha, configuraron una nueva circunstancia. A mediados del año, el traspaso de la presidencia pro tempore del Consejo del Mercado Común, el máximo órgano del Mercosur, fue ocasión para que se produjese una disputa dentro del bloque. Uruguay debía entregarle la presidencia a Venezuela, pues la normativa del Mercosur establece que en esa función los países miembros deben rotar cada seis meses en orden alfabético. Brasil y Paraguay se opusieron, argumentando que la crisis política y económica por la que atravesaba, y sigue atravesando, Venezuela significaba que el gobierno de Nicolás Maduro no era suficientemente democrático. Macri, el nuevo presidente argentino, planteó saltarse a Venezuela y asumir la presidencia, pero esto no fue aceptado. Venezuela afirmó que tenía la presidencia, sin ejercerla en los hechos, y luego la “entregó” a Argentina al terminar el lapso correspondiente. De cualquier modo, Venezuela fue suspendida del bloque con el argumento de que no había asumido plenamente el proceso de incorporación al vencerse el plazo para ello. De nuevo, se aprecia con claridad el sesgo ideológico.

En definitiva, la condición de orden democrático queda sometida a la ideología de los gobiernos de turno y a la conveniencia de los mismos lo que deba entenderse por orden democrático. En estos momentos, la crisis económica en la que se encuentra sumergida Venezuela, la destitución de Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores, en Brasil, y la derrota electoral del peronismo en Argentina configuran un nuevo escenario, un revés para la izquierda latinoamericana.

### **El resurgir del neoliberalismo**

En los últimos tiempos se está revirtiendo la tendencia a la elección de gobiernos de izquierda en Latinoamérica que marcó la primera década del siglo, hasta denominarse en su versión más extrema socialismo del siglo veintiuno, produciéndose un resurgir del neoliberalismo, lo que conlleva cambios políticos y económicos profundos en la región (Crisafulli, 2016: 29). Dichos cambios inciden en Brasil, Argentina y Paraguay, países que son miembros fundadores del Mercosur.

Con la llegada al poder de Mauricio Macri se produjo una transformación de las políticas económicas del gobierno argentino, que se manifestó en la adopción de medidas tendientes a reducir el gasto público, la gestión de nuevos créditos externos, la flexibilización de los derechos de los trabajadores, y asimismo en una actitud favorable hacia la liberalización comercial, acompañada por la propuesta de recuperar el papel del Mercosur como promotor del comercio de sus miembros. En cuanto a la política internacional, a la vez que ha fortalecido sus relaciones con los Estados Unidos, Europa y Brasil, este último su principal socio comercial en Latinoamérica, se ha distanciado de Venezuela. Por otro lado en su segundo mandato, al que llegó en coalición con el liberal Temer que la sucedió al ser destituida, Dilma Rousseff ya aplicó reformas que desde la izquierda se consideran recesivas (Crisafulli, 2016: 30): redujo subsidios, eliminó programas de ayuda social y disminuyó partidas presupuestarias, todo en función de bajar el gasto público.

### **Los acuerdos de libre comercio con otros países**

Los procesos de integración sudamericanos se han visto afectados por las expectativas de suscripción de tratados de libre comercio con Estados Unidos o Europa (Altmann, 2008: 3). En la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se ha dado el caso de que alguno o varios de sus integrantes han pasado a negociar por su cuenta, ignorando al bloque. Algo similar no ha ocurrido en el Mercosur, aunque en su momento Uruguay y Paraguay comenzaron a negociar con Estados Unidos posibles tratados comerciales y aludieron a la posibilidad de abandonar el bloque sudamericano debido a los reducidos beneficios que obtienen de su pertenencia por las diferencias económicas con Brasil y Argentina.

Se evidencia en el interior del Mercosur el conflicto, que tiene un carácter estructural, relacionado con la firma de tratados de libre comercio (Brito, 2016: 1). En la actualidad la mayor causa de conflicto es la posibilidad de la suscripción de un acuerdo de libre comercio entre ese bloque y la Unión Europea, que significaría un retorno a los principios defendidos en los inicios del Mercosur, la liberalización económica y el regionalismo abierto. Quienes se oponen a los acuerdos de libre comercio con los países desarrollados afirman que estos perpetúan las asimetrías, condenando a los países subdesarrollados que los suscriben a continuar dependiendo de la exportación de productos primarios. Tras la destitución de Dilma Rousseff en Brasil y la elección de Mauricio Macri en Argentina, el panorama ideológico en el Mercosur cambió; los principales socios promueven el modelo de liberalización económica, mientras que Venezuela, suspendida del bloque, y Bolivia, de más reciente adhesión, lo continúan rechazando. En el caso del tratado de libre comercio de la Unión Europea y los países andinos, Bolivia se mantiene como la excepción. Puede pensarse que algo similar podría suceder con sus también socios del Mercosur.

El potencial acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea se viene negociando desde 1995, cuando el Mercosur parecía un proceso de integración exitoso. El solo hecho de estar negociando como bloque implicaba un reconocimiento del Mercosur, considerado en ese momento como unión aduanera, en el concierto internacional (Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015: 5). Las negociaciones se han desarrollado en varias etapas sin que hasta el momento se haya llegado a firmar el acuerdo. Todo parece conducir a que se puedan dar las cosas de la misma manera que con la Comunidad Andina de Naciones, es decir, que cada país firme o no un tratado multipartes pero, en caso de firmar, lo haga bajo condiciones específicas para cada uno, lo que termina desvirtuando la negociación de bloque a bloque propiamente dicha. También que las negociaciones prosigan y que siga pasando el tiempo, todo como consecuencia de las diferencias entre los países miembros del Mercosur.

## CONCLUSIONES

El Mercosur se encuentra muy lejos de alcanzar el objetivo inicial de formar un mercado común, y no existen expectativas de que lo hará. Tuvo éxito en la eliminación de aranceles entre sus miembros, en una coyuntura política favorable a la liberalización comercial, pero no se ha logrado un consenso para la eliminación de las barreras no arancelarias. En vez de perfeccionarse el arancel externo común, su cumplimiento se ha deteriorado. En general, se han evidenciado dificultades para la armonización de políticas comerciales y económicas. Algunos acuerdos establecidos en el ámbito del Mercosur no han tenido mayor impacto por la falta de voluntad de los miembros de incorporarlos a sus legislaciones nacionales.

Si bien el comercio entre los países miembros del Mercosur se incrementó con respecto al existente antes de la formación del bloque, también lo ha hecho su comercio con el resto del mundo. Las preferencias comerciales que otorga la pertenencia al Mercosur son limitadas y su importancia es decreciente. La integración puede potenciarse cuando los inversionistas aprovechan las ventajas de contar con un mercado ampliado y se fortalece la producción en los países miembros, pero eso no sucede cuando existe desconfianza en las instituciones del proceso y el inversionista percibe que el riesgo de que cualquier miembro adopte medidas unilaterales es alto. El Mercosur ha manifestado su disposición a negociar acuerdos de libre comercio con terceros, pero impide a sus miembros hacerlo de forma individual. Las negociaciones con la Unión Europea se encuentran estancadas.

Como queda afirmado, no se avizoran posibilidades claras de que, luego de casi veintiséis años del Tratado de Asunción, el objetivo inicial allí señalado, que es la integración económica bajo un esquema determinado, se cumpla; por lo que, al contestar la pregunta de investigación la respuesta debe tener sentido negativo. Pero resta puntualizar como matiz, que el Mercosur ha contribuido a mejorar el desenvolvimiento de las relaciones entre los países miembros, así como a aumentar el comercio intrarregional y, en lo político, a pesar de los sesgos ideológicos que hemos revisado, a consolidar las democracias representativas, al menos en lo formal, dejando atrás a las dictaduras militares; con proyección a toda Sudamérica, por la asociación de otros países al bloque como miembros no plenos. Sin embargo, la situación de Venezuela, ahora suspendida del bloque, parece rebasar las posibilidades políticas del Mercosur, aunque otras organizaciones regionales tampoco parecen capaces de mediar en la crisis del país.

## BIBLIOGRAFÍA

AGRAMONT, Daniel (2015) "Bolivia mira hacia el sur. El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales". En *Nueva Sociedad* N. 259, pp. 15-26. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/bolivia-mira-hacia-el-sur/>

ALTMANN, Josette (2008) "Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?". En *Análisis del Real Instituto Elcano* N. 17/2008. Disponible en: <http://biblioteca.ribei.org/1324/1/ARI-17-2008-E.pdf>.

BARTESAGHI, Ignacio (2015a) "Algunas reflexiones sobre el Mercosur. Propuestas para una necesaria reformulación". Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43127/Documento\\_completo.pdf](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43127/Documento_completo.pdf)

BARTESAGHI, Ignacio (2015b) "La estrategia de Brasil como "global player": Efectos en el desarrollo de la integración regional". Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/03/Documentos20-Bartesaghi.pdf>

BRITO, Gisela (2016) "Turbulencias en el MERCOSUR". Disponible en: <http://www.celag.org/wp-content/uploads/2016/07/Informe-de-Análisis-PolíticoMERCOSUR.pdf>.

CAETANO, Gerardo (2015) “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual”. En *Relaciones Internacionales* N. 30, pp. 27-50. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/651/451.pdf>

CAETANO, Gerardo y BARTESAGHI, Ignacio (2014) “La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?”. En *Aldea Mundo* N. 37, pp. 9-24. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/543/54340985002.pdf>

CIMADAMORE, Alberto (2007) “Argentina frente a la viabilidad institucional del Mercosur”. En: Giron, Alicia; Correa, Eugenia (coord.) *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, pp. 183-198. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100705072004/18Cimadamore.pdf>

CRISAFULLI, Andrés (2016) “Integración regional sudamericana: la situación política y económica actual de los miembros del MERCOSUR”. En *Revista de Economía y Comercio Internacional* N. 6, pp. 28-33. Disponible en: [http://fundaceic.org/wp-content/uploads/2016/10/4\\_integracion-regional-sudamericana\\_Crisafulli\\_REC16.pdf](http://fundaceic.org/wp-content/uploads/2016/10/4_integracion-regional-sudamericana_Crisafulli_REC16.pdf)

DE MARÍA, Natalia Y PEREIRA, María Eugenia (2016) “Estrategias de inserción internacional del MERCOSUR y la ASEAN”. En *Revista PUCE* N. 103, pp. 273-297. Disponible en: <http://www.revistapuce.edu.ec/index.php/revpuce/article/download/42/44>

EMÉN, Amasilia e YCAZA, Amasilia (2017) “La CAN: desde siempre inviable”. En *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (enero 2017). Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/01/can.html>

FERRER, Aldo (2007) “El éxito del Mercosur posible”. En *Revista de Economía Política*, V. 27, N. 1 (105), pp. 147-156. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n1/08.pdf>

GRANATO, Leonardo (2016) “MERCOSUR, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”. En *Cuaderno CRH, Salvador*, N. 77, pp. 381-394. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29n77/0103-4979-ccrh-29-77-0381.pdf>

GRANATO, Leonardo y PERROTTA, Daniela (2015) “Asimetrías en la integración regional: de la ALALC al MERCOSUR”. En *Perspectivas* N. 45, pp. 89-111. Disponible en: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/6336/6008>

GRANJA, Lorena (2013) “El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos”. En *Intersticios Sociales* N. 6. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n6/n6a5.pdf>

MAKUC, Adrián; DUHALDE, Gabriela; y ROZEMBERG, Ricardo (2015) “La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7126/La\\_negociacion\\_MERCOSUR\\_Union\\_Europea\\_a\\_veinte\\_anos\\_del\\_acuerdo\\_marco\\_de\\_cooperacion.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7126/La_negociacion_MERCOSUR_Union_Europea_a_veinte_anos_del_acuerdo_marco_de_cooperacion.pdf)

MALAMUD, Andrés (2013) “El Mercosur: misión cumplida”. En *Revista SAAP* Vol. 7 N. 2, pp. 275-282. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rשאap/v7n2/v7n2a05.pdf>

MALAMUD, Andrés (2016) “El malentendido latinoamericano”. En *Nueva Sociedad* N. 266, pp. 32-44. Disponible en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/1.\\_TC\\_Malamud\\_266.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/1._TC_Malamud_266.pdf)

MARTÍNEZ, Alberto (2015) "De la Comunidad Andina de Naciones al Mercado Común del Sur: nueva estrategia de integración de Venezuela". En *Colombia Internacional* N. 83, pp. 203-233. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n83/n83a09.pdf>

MARTÍNEZ PUÑAL, (2005) "El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad". Tórculo Edicións. Santiago de Compostela. Disponible en: [http://www.igadi.org/ebooks/el\\_sistema\\_institucional\\_del\\_mercosur\\_martinez\\_punhal.pdf](http://www.igadi.org/ebooks/el_sistema_institucional_del_mercosur_martinez_punhal.pdf)

MERCOSUR (2016) "Textos fundacionales". Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/textos-fundacionales>

MICHELETTI, Rafael (2016) "Hermanos deshermanados. Diferencias de régimen y perspectivas de integración en Sudamérica". En *Journal de Ciencias Sociales* N. 7, pp. 113-126. Disponible en: <https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/article/view/487>

PEÑA, FÉLIX (2005) "El Mercosur y su futuro: una visión argentina". En *Boletín Elcano*. Disponible en: <http://biblioteca.ribei.org/801/1/ARI-80-2005-E.pdf>

QUILICONI, Cintia (2013) "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?" En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N.102-103, pp. 147-168. Disponible en: [http://www.cidob.org/content/download/36913/580093/file/147-168\\_CINTIA+QUILICONI.pdf](http://www.cidob.org/content/download/36913/580093/file/147-168_CINTIA+QUILICONI.pdf)

SANAHUJA, José Antonio (2007) "Regionalismo e integración: balance y perspectivas". En *Pensamiento Iberoamericano*, N. 3, pp. 75-106. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2872515.pdf>

SELA (2014) "Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)". Secretaría Permanente del SELA, Caracas. Disponible en: [http://www.sela.org/media/264703/t023600006230-0-di\\_8\\_evolucion\\_mercosur.pdf](http://www.sela.org/media/264703/t023600006230-0-di_8_evolucion_mercosur.pdf)

VEGA, Máximo (2015) "Los desafíos de la integración regional del MERCOSUR y la cooperación jurídica-económica y comercial en el nuevo milenio de la realidad global". En *Revista Jurídica "Docentia et Investigatio"* N. 1, pp. 135-147. Disponible en: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/11300/10134>