

# Mercosur

# 20 años



Elementos para un balance político  
del bloque regional

Relaciones Unión Europea-Mercosur:  
reflexiones desde la sociedad civil



# **Mercosur 20 años**

**Elementos para un balance político  
del bloque regional**

**Relaciones Unión Europea-Mercosur:  
reflexiones desde la sociedad civil**



Mayo de 2011

© ALOP y los autores

**Asociación Latinoamericana de Organizaciones  
de Promoción al Desarrollo (ALOP)**

Benjamín Franklin 186, Colonia Escandón

Miguel Hidalgo

11800, México, D.F., México

Teléfono: (+ 52 55) 5273 3400

Fax: (+ 52 55) 5273 3449

[info@alop.org.mx](mailto:info@alop.org.mx)

[www.alop.org.mx](http://www.alop.org.mx)

Producción editorial: CLAEH

Zelmar Michelini 1220,

Montevideo, Uruguay

[www.claeh.org.uy](http://www.claeh.org.uy)

ISBN 978-974-614-52-9

Depósito legal

Primera edición: mayo de 2011

Impreso en Montevideo, Uruguay por

# Sumario

---

Prólogo.....	5
--------------	---

## **Que veinte años no es nada...**

### **Elementos para un balance político del Mercado Común**

#### **del Sur (Mercosur) a dos décadas de su fundación ..... 9**

I. Resumen ejecutivo.....	11
II. Introducción: antecedentes y marco institucional.....	17
III. Elementos para un balance político del Mercosur a sus veinte años .....	20
1. La dimensión jurídico-institucional.....	23
2. La dimensión político-ideológica.....	33
3. La dimensión económico-comercial.....	39
3. La tensión entre crecimiento y desarrollo sustentable....	53
4. La dimensión social y la coordinación de políticas sociales .....	55
5. Evaluando la participación social en el Mercosur .....	59
IV. Conclusiones .....	68
V. Bibliografía consultada.....	70
VI. Anexos.....	76

## **Las relaciones Unión Europea-Mercosur luego de**

### **la Cumbre de Madrid 2010. Algunas reflexiones desde**

#### **la sociedad civil ..... 83**

Presentación.....	85
I. Introducción .....	87
II. Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Mercosur .....	90
1. Antecedentes.....	90
2. Rondas de negociación .....	91
III. Valoración sobre el estado actual de las negociaciones .....	97
1. Viabilidad de las ofertas existentes.....	97
2. Futuro de la Ronda de Doha: ¿cómo afecta la conclusión del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur? .....	98
3. La asociación estratégica Unión Europea-Brasil: ¿oportunidad o amenaza para las relaciones birregionales?.....	100

4. Las relaciones exteriores del Mercosur.....	103
5. Contradicciones y reacciones frente al relanzamiento de las negociaciones .....	104
IV. Participación de la sociedad civil en las relaciones	
Unión Europea-Mercosur.....	110
1. Importancia de la participación de la sociedad civil en las relaciones birregionales .....	110
2. Reconocimiento formal y promoción desde las instituciones regionales para la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional .....	112
3. El diálogo entre el FCES y el CESE.....	116
V. La «evaluación de impacto sobre sustentabilidad» del acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur: ¿cómo y dónde se insertan los Diálogos con la Sociedad Civil? ....	119
1. Evaluación de impacto sobre sustentabilidad: aspectos generales.....	119
2. Fase I de la evaluación de impacto sobre sustentabilidad.....	120
3. Fase II de la evaluación de impacto de sustentabilidad .....	122
4. Los diálogos con la sociedad civil: aspectos generales y dinámica .....	126
5. Valoración de los Diálogos con la Sociedad Civil ....	127
6. La reapertura de las negociaciones y los Diálogos con la Sociedad Civil como ventana de oportunidad ....	129
VI. Reflexiones finales sobre el futuro de las relaciones Unión Europea-Mercosur. Algunas propuestas iniciales para una participación de la sociedad civil más efectiva en el diálogo birregional.....	131
VII. Anexo. Relaciones de comercio e inversión entre la Unión Europea y el Mercosur .....	134
Bibliografía.....	137

# Prólogo

---

La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.) presenta en esta publicación dos textos referidos al proceso de integración regional del Mercosur y sus relaciones con la Unión Europea, realizados en el marco de su Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina <http://www.observatorioeal-alop.eu/wcm/>.

El primero de ellos, titulado «Que veinte años no es nada... Elementos para un balance político del Mercosur a dos décadas de su fundación» se inscribe en una línea de trabajo que ALOP ha venido desarrollando desde hace años respecto de la integración regional entendiéndola como un potencial factor para el desarrollo y el bienestar de los pueblos de América Latina. En este sentido, la celebración de los veinte años de creación del Mercosur constituye un momento particularmente propicio para que las organizaciones de la sociedad civil que, como la ALOP, bregan por un desarrollo sostenible y con equidad para nuestro continente, hagamos un alto y pongamos en claro nuestra evaluación de lo logrado y los desafíos que enfrenta este proceso de integración en el que muchas esperanzas hemos depositado. Por tal motivo, y convencidos de que es necesaria una integración regional más amplia, completa y equilibrada que la que hasta el momento se han planteado los gobiernos, la ALOP pone a consideración a través de este texto una serie de reflexiones a manera de balance de lo realizado por el Mercosur en sus primeros veinte años de existencia y algunas propuestas para superar el «estancamiento dinámico» que caracteriza a múltiples de sus componentes.

En segundo lugar, la publicación incluye el texto «Las relaciones Unión Europea-Mercosur luego de la Cumbre de Madrid 2010. Algunas reflexiones desde la sociedad civil» sobre el relanzamiento de las negociaciones de un posible acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea. El trabajo fue producido en relación con el anuncio del reinicio del proceso de negociaciones cuando la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) celebrada en Madrid, España, en el mes de mayo de 2010 y forma parte de la serie *Documentos de Trabajo* producidos por el Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina de la ALOP. En él se pasa revista a los antecedentes de las relaciones entre ambos bloques y la dinámica de las rondas negociadoras del acuerdo de asociación hasta el momento de su estancamiento en el año 2004, para luego hacer una valoración del punto en el cual se reto-

man las negociaciones y de las perspectivas para su desarrollo a partir del nuevo escenario internacional al año 2010. En este contexto, la ALOP trató de responder en especial a dos interrogantes con este documento: ¿hay nuevos elementos o condiciones que permitan indicar que esta vez sí habrá novedades sustanciales y avances en las negociaciones?, y ¿cambiará en algo el rol de las organizaciones de la sociedad civil en esta nueva etapa? Una lectura rápida del escenario político podría indicar que existen dichas condiciones; aunque conviene matizar dicha afirmación, puesto que también es cierto que en casi todas las cumbres ALC-UE se confió en lo mismo y, por el contrario, los avances en las negociaciones (y, consecuentemente, la oportunidad de incidencia de la sociedad civil) fueron ciertamente escasos. De cualquier forma, la reapertura de las negociaciones es un acontecimiento que no puede ser minimizado y se erige como una oportunidad idónea para repasar las relaciones birregionales y demandar una efectiva participación de la sociedad civil en las negociaciones.

Con esta publicación, ALOP reafirma su compromiso de seguir trabajando sobre dos aspectos estrechamente interdependientes respecto del desarrollo latinoamericano: la integración regional y la inserción internacional del continente. A nadie escapa la importancia de la integración regional como un potencial factor de desarrollo, así como las esperanzas en ella depositadas —por lo menos a nivel discursivo— para promover el bienestar de los pueblos de América Latina. Sin embargo, son numerosos los signos que refuerzan la sensación de debilitamiento de las diversas iniciativas de integración regional —de tipo gubernamental— que se han venido promoviendo o reinstalando en las últimas décadas, por lo que la ALOP y sus asociadas se han propuesto trabajar en el monitoreo de los procesos de integración regional y en la formulación de propuestas para su profundización desde la perspectiva de una ciudadanía regional.

Pero por otra parte, el interés por la marcha de estos procesos de integración se ve reforzado en razón de que estos son promovidos o cuestionados en diferente grado cuando los bloques se relacionan (reciben cooperación o negocian acuerdos de asociación) con la UE, o se fragilizan por la bilateralidad de las relaciones de algunos países de la región con otros referentes externos (a través de los TLC con los Estados Unidos, por ejemplo). La crisis sistémica actual y la construcción de modelos de desarrollo sustentables que apunten a reducir las desigualdades y el pleno ejercicio de la ciudadanía implican que el conjunto de las políticas impulsadas a nivel regional y las modalidades de inserción internacional se complementen y se refuercen mutuamente, cosas que parecen en realidad discurrir actualmente por cauces diferentes en América Latina.



En este contexto global, y en la perspectiva de trabajo del proyecto Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina, la instalación de discursos neoconservadores en Europa debe poner en alerta a quienes damos seguimiento a las relaciones de nuestra región con la UE, pues sin duda comienzan a surgir nuevos elementos de posible distanciamiento con América Latina. Al tiempo que se hace evidente el contrasentido que pueden representar para estas relaciones la negociación de acuerdos con países de la región en términos que pueden poner en riesgo la integración regional latinoamericana, o la falta de coherencia que puede resultar entre los declarados propósitos de promover la cohesión social en América Latina y las políticas adoptadas por la UE en materia de comercio, agricultura, inversiones, emigración y asilo.

Al presentar esta publicación, ALOP agradece a los autores de los textos que la componen así como a su asociada, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) por su colaboración para la realización de esta publicación, y a 11.11.11. (Bélgica) y Cordaid, Hivos, ICCO y Oxfam-Novib (Holanda) por su apoyo al Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina sin cuyo concurso ella no hubiera sido posible.

*Jorge Balbis*

Secretario Ejecutivo, ALOP A. C.

Ciudad de México | Montevideo, febrero de 2011



# Que veinte años no es nada...

## Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (Mercosur) a dos décadas de su fundación

---

Juan Andrés Daguerre,\* Karen van Rompaey\*\*

---

\* Juan Andrés Daguerre. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de la República. Colaborador del CLAEH y de ALOP.

\*\* Karen van Rompaey. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República y egresada del Diploma en Integración y Mercosur del Instituto Universitario CLAEH (Montevideo, Uruguay). Máster en Economía Política Internacional en la Universidad de Warwick (Reino Unido). Responsable de Proyectos de Unión Europea y Mercosur de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI-OPP).



# I. Resumen ejecutivo

El presente documento de trabajo<sup>1</sup> se inscribe en el marco del proyecto Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina a cargo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.), con el objetivo de aportar elementos para el análisis y el balance político de la marcha del proceso de integración del Mercosur a veinte años de su inauguración.

Para ello, se revisaron los objetivos planteados por los países miembros, desde una perspectiva dinámica, es decir, los objetivos fundacionales del Tratado de Asunción y aquellos que se fueron adicionando a la luz de las nuevas coyunturas políticas de la subregión. El cumplimiento (o no) de estos objetivos fue examinado en las principales dimensiones del proceso de integración regional: la dimensión político-ideológica, la dimensión jurídico-institucional, la dimensión económico-comercial (que abarca la agenda externa) y la dimensión social. Asimismo, se discutió, a modo de evaluación, la participación social y ciudadana en el bloque.

En la dimensión jurídico-institucional se observó que, a lo largo de la primera década de integración en el Mercosur, se consolidó una estructura institucional de carácter no permanente e intergubernamental, que reflejaba —fundamentalmente— los intereses de Brasil, pero que estaba en línea con el paradigma antiestatista de la era neoliberal. A partir de 2003 se dieron una serie de desarrollos en los mecanismos e instrumentos institucionales que dan cuenta de un nuevo cariz que adquirió el proceso de integración a partir de la elección de gobiernos progresistas en los cuatro países del bloque. En este período se crearon algunas instituciones con el potencial de germinar una visión regional, como ser: la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, la instalación del Tribunal Permanente de Revisión, la creación del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, la configuración del Parlamento del Mercosur y del Instituto Social del Mercosur. Sin embargo, este potencial no se ha desplegado hasta ahora, mientras que la agenda de la reforma institucional integral del Mercosur, prevista desde 2005, se ha ido disolviendo en el discurso y en la práctica del bloque.

En lo que hace a la cuestión jurídica en el Mercosur, es preciso indicar que se registraron en el último lustro intentos por solucionar la hipertrofia de normas emanadas de los órganos decisorios y que no son aplicables en los países por no haber entrado en vigor, ya que requieren

1 Los autores agradecen a Ignacio Arboleya, Jorge Balbis, Robert Grosse, Carlos Luján y Mariana Vázquez por las sugerencias hechas para la elaboración de este trabajo.

la internalización de la norma por todos los socios plenos del bloque. Es así que se acordó una interpretación del Protocolo de Ouro Preto (POP) que establece que la regla es que toda norma que emana de los órganos, y cuya sustancia entienda sobre temas de organización y funcionamiento del Mercosur, no requiere incorporación por los sistemas nacionales y se señalará a texto expreso en las normas Mercosur cuando estas así lo requieran. No obstante estos esfuerzos, prevalece la opacidad y la falta de interpretación uniforme del derecho derivado en todo el bloque, lo que ha erosionado la credibilidad interna y externa del Mercosur durante el período.

Analizada la dimensión político-ideológica del proceso es posible indicar que el Mercosur se ha constituido como una zona de paz, que ha propulsado el mantenimiento y profundización del Estado de derecho a través de la sanción y aplicación de la Cláusula Democrática entre los países del bloque y sus asociados. Por otra parte, se visualiza que aún no existen alianzas políticas transnacionales, sin embargo ha de esperarse que con el Parlamento del Mercosur ello camine en esa dirección. En cuanto a la cuestión de la afinidad ideológica observada desde 2003 en la región, se pudo inferir que permitió profundizar el proceso a través de la introducción de un discurso y algunos mecanismos de justicia y participación social, todavía muy tímidos. No obstante, dicha convergencia no fue condición suficiente para resolver los focos de conflicto estructurales del bloque, y, por el contrario, se profundizaron las diferencias de las visiones del modelo de integración regional. Esto parece haberse suavizado a partir de las últimas elecciones en Uruguay y en Brasil, sin embargo está pendiente avanzar sobre una institucionalidad acorde a un modelo de integración progresista.

La dimensión económico-comercial del Mercosur se analiza en este trabajo distinguiendo tres etapas según el comportamiento macroeconómico y comercial de los integrantes del bloque, y del bloque como tal. Durante el primer período, que abarca de 1991 a 1998, se observó un crecimiento del comercio intra y extra zona, que se encuadra en un proceso de liberalización unilateral y la eliminación lineal y automática de los aranceles dentro de la subregión. Asimismo, las políticas fiscales que siguieron los países en esa etapa fueron similares, así como también se registraron altos grados de vulnerabilidad externa y de endeudamiento en todos los socios. El segundo período abarca de 1999 a 2003-2004, y está caracterizado por la crisis en el bloque, la contracción de los niveles de comercio y del PBI, y una recuperación disímil entre los miembros del Mercosur, pautada por conflictos comerciales, incumplimientos, medidas unilaterales y soluciones ad hoc. A partir del 2005, se registra una recuperación de las economías del Mercosur

bajo una coyuntura internacional favorable resultante del aumento de los precios internacionales de los *commodities*, y una ampliación en los destinos de exportación extrazona (producto de los tiempos de crisis en la región y el crecimiento de Asia como mercado consumidor de los productos del Mercosur). Cabe aclarar que las importaciones sufrieron un comportamiento similar. En cuanto a la inversión extranjera directa, el Mercosur fue uno de los principales destinos receptores durante el período, en particular Brasil y Argentina. En los últimos años se viene dando un fenómeno de internacionalización de los grupos económicos brasileños — en particular — y argentinos que invierten en la región.

En cuanto a los objetivos fundacionales, es posible afirmar que en materia económico-comercial se ha avanzado muy lentamente durante el transcurso de los veinte años. A pesar de algunos intentos de armonización estadística y de creación de confianza a nivel macroeconómico, así como de reducir los costos del tipo de cambio a través de la transacción en monedas locales, no ha habido coordinación *de iure* de las políticas macroeconómicas (cuestiones cambiarias, monetarias, inflación, déficit fiscal, entre otras). Asimismo, otro gran deber del Mercosur es la ratificación de un Código Aduanero único, la resolución de los mecanismos de distribución de la renta aduanera, y la adopción de un sistema único de importación. Todo ello ha dificultado la conformación de un territorio aduanero único, lo que, a su vez, ha producido desavenencias entre los socios, dado que el arancel externo común (AEC) refleja la estructura de protección del socio «mayor», Brasil. No obstante ello, se pueden registrar en el período algunos avances en el terreno de la integración productiva de las cadenas de valor en el Mercosur, un ámbito que se percibe de interés y con el potencial de profundizar la integración regional.

Ello también ha dificultado la negociación y concreción de acuerdos comerciales con terceros, como con Estados Unidos y especialmente con la Unión Europea, que ha exigido la conformación del territorio único para la asociación birregional. Sobre este punto, se han registrado avances en la Cumbre de San Juan en agosto 2010, de cara al relanzamiento de las negociaciones entre los dos bloques. Si bien existe una norma que establece la negociación en bloque con terceros países, la Decisión 32/00 del Consejo Mercado Común (que forma parte del programa de «relanzamiento» del Mercosur del año 2000), se han suscitado divergencias entre los socios en materia de política comercial externa, especialmente con los socios «menores» —Paraguay y Uruguay—, que ansían una inserción internacional más veloz por la vía de la firma de acuerdos comerciales con terceros países. En particular, Uruguay exploró la posibilidad de negociar un *waiver* (excepción) a esta norma

para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que le fue negado por Argentina y Brasil por atentar contra los objetivos fundacionales de creación de un mercado común. Las divergencias en materia de política comercial exterior radican en las asimetrías de tamaño y de modelos de desarrollo entre los países del bloque. En los últimos años se ha producido un doble fenómeno: por un lado, Brasil se ha despegado cada vez más de sus socios en materia de calidad y cantidad de exportaciones a la región, y, por otro, se ha materializado un acercamiento bilateral entre los socios mayores, que es percibido por los «chicos» como una amenaza.<sup>2</sup>

El destino del alcance y profundización del Mercosur está estrechamente ligado al compromiso político y a los intereses nacionales de Brasil. Actualmente, parecería ser que, pese a su discurso «integracionista», el Mercosur le quedó chico a Brasil, que cada vez más apunta a la integración sudamericana ampliada y perfecciona su rol de *global player* en los mercados y foros de negociación globales.

En cuanto a los objetivos fundacionales de utilización eficiente de los recursos naturales, el desarrollo de infraestructura y la preservación del medio ambiente en la subregión, es posible afirmar que existe una tensión entre crecimiento y desarrollo sustentable. Ha habido y existen en *pipeline* (estudio) proyectos de infraestructura a nivel subregional —por la vía del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y en el marco de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA). En cuanto al uso eficiente de recursos naturales, ha habido tensiones en el bloque, en el marco de la renegociación de los términos del uso de energía hidráulica entre Paraguay y Brasil y, fundamentalmente, en la instalación de plantas de celulosa en el Río Uruguay. Asimismo se registran avances incipientes en el desarrollo

2 Este acercamiento no es una novedad, ya que desde mediados de los ochenta se observan procesos de acercamiento entre los dos grandes del Cono Sur. Por ejemplo, el 30 de noviembre de 1985 se firmó la Declaración de Foz de Iguazú y, el 29 de julio de 1986, se firmó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil). Este fue uno de los acuerdos más importantes pues se daba en el marco de recuperación democrática de ambos países y tenía como objetivo proporcionar un espacio económico común, con la apertura selectiva de los respectivos mercados y el estímulo a sectores específicos de la economía de ambos países. Asimismo, en 1988, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo para la liberación comercial en un espacio común, en el plazo de diez años («Artículo 1. El objetivo final del presente Tratado es la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común, de acuerdo con los procedimientos y los plazos establecidos en el presente Tratado.») En diciembre de 1990 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica n.º 14, en el ámbito de la ALADI, que fue en definitiva el principal incentivo para la creación del Mercosur.



de una industria de biocombustibles a nivel del Mercosur (muy desarrollada en Brasil). No obstante ello, la cuestión de la preservación del medioambiente continúa subordinada a los intereses y ritmos del crecimiento económico.

En cuanto a la dimensión *social* del proceso de integración regional, se observan avances, fundamentalmente a partir del viraje político ideológico hacia la centroizquierda de la primera década del siglo XXI. Estos avances son producto de una nueva visión de la integración, que trasciende lo estrictamente comercial y aspira a reivindicar la política en el proyecto regional, con la mirada puesta en alcanzar un modelo de gobernanza regional más justo, equitativo y participativo.<sup>3</sup>

De este aspecto, resaltan algunos ejemplos de instancias intergubernamentales sectoriales que diseñan y ejecutan políticas públicas regionales en el bloque, a través de organismos de la institucionalidad del bloque, como ser las Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y Subgrupos de Trabajo. Las áreas donde se observan mayores avances en los últimos años son en materia sociolaboral, educación y políticas sanitarias, cooperativas y economía social, agricultura familiar y políticas de género, entre otras. En cuanto a la participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en el Mercosur, se advierte que existe un déficit importante. Existe una multiplicidad y diversidad de actores pero esto no se refleja en una institucionalidad inclusiva y transparente que garantice la participación efectiva y sustentable de estos actores sociales en el proceso. La falta de transparencia que opera al interior de Mercosur obstaculiza la participación real de plataformas y movimientos sociales (con intereses particulares en la agenda de la integración), lo cual resta legitimidad social y ciudadana al proceso.<sup>4</sup>

---

3 La gobernanza «es un marco teórico y analítico que apunta a la comprensión del cambio de los principios organizativos de los procesos de manejo (las reglas del juego) de una sociedad (local, nacional, internacional, global). Se refiere a la manera en la cual se toman y se implementan las decisiones, lo cual incluye los arreglos y actores formales e informales» véase <[http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11035779151presentation\\_Hufty-CRDI.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11035779151presentation_Hufty-CRDI.pdf)>. Asimismo, la Real Academia Española define el término *gobernanza* como: «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía» (disponible en <<http://www.rae.es/rae.html>>). *De acuerdo a la gobernanza europea. Un libro blanco*, documento de la Comisión Europea elaborado en 2001, cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Según el documento: «[...] cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No solo son la base de la democracia y el Estado de derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local». Véase Comisión de las Comunidades Europeas: *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, julio de 2001, pp. 10-12.

4 La Cumbre de Jefes de Estado desarrollada en la ciudad de Foz de Iguazú (diciembre de 2010) trajo novedades con respecto a la temática social. Por ejemplo, la aproba-

A modo de síntesis —y abierto a la discusión con los actores de la sociedad civil— es posible concluir, en una mirada en perspectiva, que el Mercosur es un proceso que se caracteriza por su «estancamiento dinámico». Ello quiere decir, que distintos sectores de la integración avanzan a ritmos y velocidades diferentes, producto de coyunturas políticas, económicas, sociales e internacionales, así como de los *spillovers*<sup>5</sup> del proceso y fundamentalmente por la dinámica que le imprime el liderazgo brasileño en la región y en el mundo.

---

ción del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur (Decisión CMC n.º 64/10), el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (Decisión CMC n.º 67/10) y la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (Decisión CMC n.º 65/10).

- 5 El concepto de *spillover* proviene de la teoría neofuncionalista de la integración regional desarrollada fundamentalmente por Ernst Haas y explica que debido a la interconexión entre las áreas de políticas, la integración técnico-funcional en un área va a conllevar a la necesidad de coordinar y armonizar en otras áreas técnicas (*technical spillover*) y políticas (*political spillover*). Véanse: Ernst Haas: «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, vol. 30, n.º 2, Cambridge University Press, primavera de 1976, pp. 173-212; y Antje Wiener y Thomas Diez: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

## II. Introducción: antecedentes y marco institucional

En el marco del proyecto Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.) presenta una nueva contribución para el seguimiento informado del proceso político, económico y social de los procesos de integración regional en América Latina.<sup>6</sup>

Considerado por la ALOP como uno de sus principales ejes de trabajo, la temática de los procesos de integración regional en el continente viene siendo trabajada en diferentes ámbitos y dimensiones. En línea con el objetivo del proyecto, el presente documento aporta elementos para el monitoreo del proceso de integración regional del Mercosur, con la mirada puesta en que estas reflexiones, desde la perspectiva de la sociedad civil, contribuyan a una integración regional más amplia, completa y equilibrada.

En los últimos años, el contexto regional ha sufrido diversos cambios en diferentes órdenes, lo que trae aparejado la necesidad de interpretación e intervención del proceso como un todo. En términos generales, el proceso del Mercosur sigue caracterizado por su estancamiento en algunos de sus componentes principales pero en el último lustro —y en particular durante el 2010— se observan avances relevantes que inyectan dinamismo y mantienen encendida la llama de la integración. No obstante, se vislumbran algunos desafíos que podrían llegar a afectar no solo la profundización, sino también la viabilidad del Mercosur. Para arribar a esta conclusión es preciso tener una mirada en perspectiva de las dos décadas de existencia del proyecto regional.

La creación del Mercosur en 1991 se inscribió en un proceso más amplio caracterizado por el resurgimiento de los acuerdos regionales preferenciales. Durante la década del noventa del siglo xx, el regionalismo abierto<sup>7</sup> floreció en América Latina a través de la (re)configuración

6 El proyecto *Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europa y América Latina* es ejecutado por ALOP con el apoyo de 11.11.11. (Bélgica) y Cordaid, ICCO, Hivos y Oxfam Novib (Holanda). Por más información sobre el proyecto (líneas de trabajo, instrumentos y resultados): <http://www.observatorioucal-alop.eu>.

7 «[...] El nuevo regionalismo nace en un marco determinado por una vocación aperturista de los países y por la insatisfacción de las negociaciones multilaterales de liberalización en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde su origen, en el Tratado de Asunción, los países socios, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conciben la integración como la respuesta para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación

de acuerdos de integración regional tales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), de cara a los desafíos planteados por el fin del orden mundial bipolar y la aceleración de la globalización. El auge del regionalismo abierto en los noventa se tradujo en un aumento del comercio al interior de los bloques latinoamericanos y en la articulación de un entramado de negociaciones comerciales en los planos hemisférico, multilateral e interregional.

Por un lado, el comercio intrarregional se expandió, «[...] como resultado de las políticas de apertura unilateral y preferencial y del crecimiento de las economías de la región, el comercio internacional se recuperó del agudo deterioro experimentado en los años ochenta, expandiéndose a ritmos muy rápidos entre 1990 y 1997»,<sup>8</sup> siendo más acelerada la expansión para el Mercosur y la CAN, cuyo comercio intrazona se multiplicó por 5 y 4,2 veces respectivamente en el período. Paralelamente, en los noventa se lanzaron las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a nivel hemisférico y se iniciaron los diálogos interregionales entre la Unión Europea y los distintos bloques regionales latinoamericanos, al tiempo que México se integraba al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>9</sup> y Chile iniciaba negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Sin embargo, las crisis financieras de fines de los noventa y primeros años del siglo XXI, dejaron en evidencia que el regionalismo no había logrado reducir los niveles de vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. Por el contrario, los países enfrentaron dificultades a la hora de encontrar una salida colectiva y negociada a las crisis. En esa etapa, se produjeron fricciones entre los países miembros por la falta de coordinación de políticas macroeconómicas y se incrementaron los incumplimientos de los compromisos asumidos en el bloque. Asimismo, los niveles de comercio entre los países del bloque decrecieron.

A partir de la primera década del siglo XXI, se han venido registrando algunos cambios en el discurso, en el plano material e institucional

---

de grandes espacios económicos (Unión Europea, NAFTA, APEC). Esa es la visión sobre el regionalismo que además facilitaría su inserción en la economía mundial» (Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: «El desafío de la asociación: la Unión Europea y el Mercosur» en Christian Freres y José Antonio Sanahuja (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación estratégica*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 213.

8 José Antonio Ocampo: «Pasado, presente y futuro de la integración regional», en *Integración y Comercio*, año 5, n.º 13, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, p. 152. Disponible en: <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_intal\\_iyc\\_13\\_2001\\_ocampo.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_intal_iyc_13_2001_ocampo.pdf)>.

9 Conocido también como NAFTA, sigla en inglés de North American Free Trade Agreement.

en los distintos bloques latinoamericanos, así como en la percepción de la integración, tanto por parte de las élites y de las ciudadanía latinoamericanas, como desde el exterior. Desde mediados de la presente década, las economías latinoamericanas se vieron favorecidas por una coyuntura internacional que involucró altos precios para las *commodities* exportadas desde la región y mejores condiciones de financiamiento. En este período, se recuperaron los niveles de comercio intrazona de antes de la crisis. Asimismo, se ha ampliado el número de los acuerdos entre los bloques latinoamericanos, entre los bloques con terceros países, y entre países miembros del bloque con terceros países, dando lugar a un frondoso *spaghetti bowl* de acuerdos comerciales en América Latina con efectos potencialmente perjudiciales para el desarrollo del comercio y la integración por la superposición de reglas heterogéneas que ese entramado de acuerdos involucra.<sup>10</sup> El Mercosur no ha sido ni es ajeno a estos procesos.

Es así que el presente Documento de Trabajo se aboca a la recopilación, sistematización y análisis preliminar de algunos de los principales elementos para la realización de un balance político del proceso de integración del Mercosur a veinte años de su fundación. Para ello, este documento analiza estos elementos en su dimensión jurídico-institucional, político-ideológica, económico-comercial (que incluye la agenda externa del bloque), las tensiones entre crecimiento y desarrollo sustentable y en la dimensión social. Asimismo, se examinan algunas cuestiones institucionales y de dinámicas, con el objetivo de evaluar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración mercosuriano.

---

10 Marcel Vaillant: *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*, Serie de Publicaciones en Comercio Internacional, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

### III. Elementos para un balance político del Mercosur a sus veinte años

Para hacer un balance político a veinte años de la firma del Tratado de Asunción que inaugura el proceso de integración en el Cono Sur, es preciso volver a sus objetivos fundacionales. Ello permitirá evaluar el grado de avance, las trabas, desviaciones o externalidades registradas en función de dichos objetivos iniciales y los desarrollos posteriores.

No obstante ello, es preciso indicar que el Mercosur es un proceso relativamente joven, si se compara con el modelo de integración europeo, y que este dato debería tenerse en cuenta a la hora de hacer un balance político. Con ello en mente, este documento pretende aportar elementos para la discusión y resaltar, en grandes trazos, los principales resultados del proceso, los puntos de inflexión, las cuestiones pendientes de resolución y los desafíos más acuciantes de un Mercosur que sigue latiendo, aún a los ojos de los más escépticos.

De los considerandos del Tratado de Asunción, es posible inferir que el objetivo de la integración regional perseguido por los miembros del Mercosur es el de «acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social [...] mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio».<sup>11</sup> El instrumento para alcanzar estos objetivos, es la conformación de un mercado común<sup>12</sup> entre

11 Véase: Tratado de Asunción. Disponible en: [http://www.mercosur.org.uy/innova-portal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.org.uy/innova-portal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf).

12 Según Bela Balassa, la integración económica es un proceso consistente en cinco etapas: la zona de libre comercio, unión aduanera, el mercado común, la unión económica y la comunidad económica (Bela Balassa: *Teoría de la integración económica*, México, D.F., Biblioteca Uthea de Economía, 1964). De acuerdo al glosario de la Organización Mundial del Comercio, la *zona de libre comercio* se define como un área conformada por grupo de países entre los cuales existe una franquicia arancelaria, pero cuyos miembros establecen sus propios aranceles externos para las importaciones de los países no miembros. La *unión aduanera* es una zona de libre comercio que adiciona un arancel externo común entre los países miembros para las importaciones de terceros países. De acuerdo al glosario de la OCDE, un *mercado común* es una unión aduanera con provisiones para liberalizar el movimiento de los factores de producción regionales (capital, bienes y personas), mientras que una *unión económica* es un mercado común con provisiones para la armonización de políticas económicas, particularmente macroeconómicas y de regulación. Una unión económica es un mercado común con un significativo grado de coordinación de las políticas económicas de los países miembros y de las legislaciones domésticas relevantes y una *comunidad económica* (o integración económica total) sería una unión económica con todas las

los Estados partes a través de una institucionalidad adecuada para la consecución de dichos fines.

A este objetivo deberíamos sumarle los que la literatura especializada reconoce como objetivos económicos y políticos perseguidos por la integración regional: i) mejora de la competitividad y el crecimiento a través de economías de escala; ii) mayor atracción de inversión extranjera directa; iii) mayor seguridad intra y extra regional; iv) mayor poder de negociación en los foros internacionales; v) mejor inserción internacional de los países miembros del bloque; y vi) consolidación de reformas a nivel doméstico/nacional.

Expuesto lo anterior, cabe destacar que los objetivos de todo proceso de integración regional, deben considerarse en una perspectiva dinámica y diacrónica. Por ejemplo, los objetivos fundacionales se inscriben en el marco de una coyuntura internacional marcada por la caída del Muro de Berlín y la implantación del modelo neoliberal que impulsó la apertura comercial como uno de los pilares del Consenso de Washington y la perspectiva de un nuevo orden mundial dividido en grandes bloques comerciales. Es importante dar cuenta de ello, porque el Mercosur va a ir cambiando su perfil y su énfasis al comienzo del siglo XXI, tras el fracaso del modelo neoliberal en la región. Ello se plasmó en el Consenso de Buenos Aires de 2003, firmado por los presidentes progresistas de Argentina y Brasil, Néstor Kirchner y Luis Inácio *Lula* da Silva, respectivamente. El Consenso de Buenos Aires<sup>13</sup> apuntaba a ser un contrapunto del de Washington y a imprimirle al proceso mercosuriano una dimensión de justicia y participación social hasta entonces solapada por el factor comercial.

Creemos que estos objetivos, siguen vigentes, a pesar de los estancamientos, los cuestionamientos y las dificultades, las tensiones entre los objetivos, sin embargo los énfasis y los ritmos han ido variando a la luz de los cambios acaecidos en el contexto internacional, las coyunturas políticas regionales y, en particular, en el rol de Brasil que, cada vez más, se consolida como potencia emergente y como uno de los *global players* a nivel de los foros políticos y económicos internacionales. A continuación, se desagrega el balance político de los veinte años del Mercosur en sus distintas dimensiones.

---

políticas económicas conducidas a nivel supranacional, posiblemente de acuerdo al principio de subsidiaridad (Pierre Louis Haegen y José Viñals: *Regional Integration in Europe and Latin America: monetary and fiscal aspects*, Surrey, Ashgate Publishing Ltd., 2003, p. 174).

13 Documento firmado por los presidentes Néstor Kirchner y Luis Inácio *Lula* da Silva el 16 de octubre de 2003 donde se comprometen a actuar en conjunto para «garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio».

Para ello, este documento aborda el balance desde tres perspectivas: dinámica (incluimos como parte del análisis los cambios políticos y sociales de la región), multidimensional (los enfoques centrados en lo económico-comercial son limitados y ofrecen una lectura parcial de un proceso de integración rico y complejo), y diacrónico (se evalúa el proceso a través de sus objetivos fundacionales y su desarrollo institucional en el tiempo y en clave dinámica, analizando sus tensiones internas).

El balance tiene como idea subyacente el concepto de «estancamiento dinámico», idea que estructura la reflexión, y que fue acuñada por los historiadores económicos para caracterizar una etapa histórica del agro uruguayo.<sup>14</sup> Esta interpretación, adaptada al análisis del proceso de integración regional, sugiere que la agenda regional del Mercosur avanza en forma dispar según los sectores, algunos de ellos tienen un desarrollo sostenido y otros se estancan por determinados períodos.

Al respecto, pero desde otro punto de vista, nos apartamos de aquellas interpretaciones y visiones conservadoras de que se puede dejar «hibernar al Mercosur en tanto que proceso de integración a la espera de tiempos mejores».<sup>15</sup> Es así que creemos que el Mercosur como apuesta regional no puede caer en una situación de *stand by* que lo condene a un inmovilismo incierto y dudoso. Este documento no deja de señalar aquellos aspectos negativos de la marcha del proceso pero plantea los logros y algunos caminos a recorrer para el fortalecimiento del Mercosur.

- 
- 14 En general, los historiadores académicos sitúan a mediados del siglo xx el inicio del estancamiento de la economía en general y de la ganadería en particular. En este contexto, y para que el caso concreto del agro uruguayo, este período fue definido como el de «estancamiento dinámico»: el agro en su conjunto crecía con tasas insuficientes, pero si analizaban los diferentes sectores estos tenían comportamientos muy variables en el tiempo, con breves períodos de crecimiento, seguidos de otros de retroceso.
- 15 Ramón Torrent: «Una aproximación a la anatomía del Mercosur real», en Julio Berlinski, Francisco Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López (coords.): *15 años del Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2006, p. 72.



# 1. La dimensión jurídico-institucional

## Evolución de los mecanismos e instrumentos institucionales

### *La cuestión institucional*

En el marco de la nueva ola de regionalismos surgidos a comienzos de la década de los noventa del siglo xx, el Mercosur fue creado como «un instrumento para facilitar, colaborar y apoyar la integración de estas economías a la nueva etapa de la globalización de la economía internacional en curso».<sup>16</sup> El acuerdo marco firmado en Asunción en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estableció un ambicioso cronograma de liberalización «autorregulada»<sup>17</sup> con el objetivo de alcanzar una zona de libre comercio en el plazo de cinco años.

En 1994, la firma del Protocolo de Ouro Preto<sup>18</sup> (en adelante POP) configuró una estructura institucional de carácter intergubernamental y estableció un mecanismo de ajuste especial —con plazos especiales por sectores/países— para la conformación de una unión aduanera en 2005.

La arquitectura institucional instaurada en Ouro Preto reflejó, por un lado, la estructura de poder y la ideología asociada al modelo económico prevalecientes en la región. Brasil, como la potencia regional, impulsó la creación de instituciones regionales débiles por su carácter no permanente e intergubernamental,<sup>19</sup> para, de esta forma, mantener la mayor autonomía posible y, al mismo tiempo, beneficiarse del incremento en eficiencia y legitimidad de la resolución colectiva

16 Secretaría del Mercosur: *Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur. Un foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, Secretaría del Mercosur, 2004, p. 11.

17 Documento nacional Argentina elaborado por Mariana Vázquez para el Taller Mercosur del proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 16 y 17 de octubre de 2008.

18 Protocolo complementario del Tratado de Asunción firmado el 16 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto (Minas Gerais, Brasil), que estableció la base institucional del Mercosur.

19 La institucionalidad del Mercosur esta compuesta por órganos conformados por representantes de las respectivas Cancillerías y otros Ministerios de competencia como los de Economía y Finanzas o de Comercio (CMC, GMC, CDC), y las Reuniones Especializadas congregan a representantes de los respectivos sectores (representantes gubernamentales y otros actores). Todos los órganos, menos la Secretaría del Mercosur, se reúnen en forma itinerante en el lugar de la sede de la Presidencia *pro tempore* (PPT) del bloque.

de problemas regionales.<sup>20</sup> Por otra parte, el nivel de institucionalidad débil puede explicarse como el resultado de la tendencia antiestatista del modelo de desarrollo argentino prevaleciente en los noventa<sup>21</sup> y, en menor medida, en el resto de los socios, en línea con el discurso neoliberal dominante.

Asimismo, puede afirmarse que la arquitectura institucional del Mercosur es fruto de la experiencia de estos países en la creación de densas y, a veces, ineficientes burocracias para la integración latinoamericana. Como resultado, se creó un modo de gobernanza altamente *politizada* y *burocratizada*, flexible e informal en lugar de una gobernanza orientada a reglas.<sup>22</sup> La toma de decisiones a nivel de Mercosur estuvo (y sigue estando) concentrada en los Ejecutivos de los cuatro países a través de sus presidentes, Cancillerías y Ministerios de Economía de la región, en línea con el carácter comercialista del proceso.<sup>23</sup>

Desde el 2003, un nuevo conjunto de instituciones fue creado con el potencial de constituir una transformación hacia un fortalecimiento y profundización del proyecto de integración regional. Ejemplos de ello constituyen: la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM)<sup>24</sup> y el cargo de presidente del Mercosur con poderes de representación.<sup>25</sup> En el momento de su creación, la CRPM contaba con el potencial para servir como un órgano intergubernamental de carácter permanente que podría ejercer funciones de mayor relevancia.<sup>26</sup> Sin embargo, recientemente se está rediscutiendo en el seno del Mercosur, el rol y relevancia de este órgano. Al parecer, uno de los problemas (el de su financiamiento), habría sido solucionado y, en la Cumbre del Mercosur en San Juan (Argentina) se decidió la contratación de dos cargos técnicos que apoyarán el funcionamiento de la CRPM.<sup>27</sup>

20 Andrew Hurrell: «The politics of regional integration in Mercosur», en Victor Bulmer-Thomas (ed.): *Regional integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of open regionalism*, Londres, Institute of Latin American Studies (ILAS), 2001, pp. 194-211; Andrew Hurrell: «Hegemony and Regional Governance in the Americas», Global Law Working Paper Series, Nueva York, NYU Law School, diciembre 2004.

21 Nicola Phillips: *The Southern Cone model. The political economy of regional capitalist development in Latin America*, Londres, Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy, 2004.

22 Nicola Phillips: o. cit. Aclaración: los términos «politizada» y «burocratizada» no se utilizan de forma peyorativa. Hacen referencia a un estilo de gobernanza centrado en un proceso decisorio liderado por políticos profesionales y burocracias nacionales, en contraposición a una gobernanza centrada en la construcción institucional basada en reglas de juego acordadas y transparentes.

23 Emanuel Porcelli: *Logros y desafíos de la dimensión parlamentaria del Mercosur*, mimeo, 2010.

24 Mercosur/IV CMC EXT/DEC n.º 11/03-Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.

25 Mercosur/IVCMCEXT/DEC n.º 14/03-Designación del presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.

26 Secretaría del Mercosur: o. cit, pp. 51-52.

27 Mercosur/CMC/DEC. n.º 25/10-Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.

Asimismo, la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) en la ciudad de Asunción<sup>28</sup> es otro ejemplo de la nueva arquitectura institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias establecido en Ouro Preto en 1994 no posee carácter definitivo. En su artículo 53, el POP establece que una revisión del sistema deberá ser conducida antes de que finalice la convergencia hacia el arancel externo común (AEC). El objetivo es diseñar un sistema de solución de controversias definitivo para el Mercado Común. El sistema provisorio adoptado en el Protocolo de Olivos representa una mejora, ya que ha introducido las opiniones consultivas y el TPR. Sin embargo, una de las mayores críticas al sistema radica en la solución arbitral adoptada como propuesta en vez de la opción por un Tribunal de Justicia que crea jurisprudencia regional. Además, el sistema de solución de controversias adopta la cláusula de «opción de foro»,<sup>29</sup> que contradice el principio de solidaridad y debilita el sistema autónomo regional.<sup>30</sup>

Por otra parte, la creación del Parlamento del Mercosur en diciembre 2005<sup>31</sup> y su establecimiento en mayo de 2007 en Montevideo, tiene como objetivo ganar en seguridad jurídica e incrementar la participación ciudadana en el proceso de construcción regional.<sup>32</sup> Para ello, se prevé que en el 2015 se realicen elecciones directas, secretas y simultáneas para los representantes parlamentarios del Mercosur.<sup>33</sup> Asimismo, apunta a «asociar partidos y parlamentarios a un proceso que carece de relevancia política».<sup>34</sup> Sin embargo, el Parlamento regional poseerá únicamente poderes deliberativos y de recomendación, lo cual no modificará sustancialmente el déficit democrático ni el patrón de toma de decisiones prevaleciente en el Mercosur.

28 Decisiones n.º 37/03 y 26/04 del Consejo del Mercado Común (Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur y Designación de los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur).

29 «[...] La opción de foro permite – en los hechos – la revisión de las normas del derecho del Mercosur por órganos internacionales ajenos al proceso de integración, con la posibilidad de ser afectada la aplicación de las disposiciones mercosureñas en beneficios de reglas foráneas» (Secretaría del Mercosur: o. cit, p. 44).

30 Secretaría del Mercosur: o. cit., p. 44.

31 Mercosur/CMC/DEC. n.º 23/05-Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

32 ARGENPRESS, 7 de diciembre de 2005. Disponible en: <<http://www.argenpress.info/>>.

33 El 18 de octubre de 2010 los cuatro cancilleres del bloque aprobaron el acuerdo político que establece los dos períodos en que se dividirá la implementación definitiva de la representación proporcional atenuada que determinará la composición del cuerpo legislativo del Mercosur. En el primer período Brasil contará con 37 parlamentarios, Argentina con 26, mientras que Paraguay y Uruguay contarán con 18 parlamentarios cada uno. En el segundo período, y que determinará la composición final del Parlamento, Brasil tendrá 75 parlamentarios, Argentina 43, Paraguay y Uruguay tendrán 18 parlamentarios respectivamente.

34 Deisy Ventura: «Sociedades efervescentes, governos sem gás», *Le Monde Diplomatique* (edição brasileira), San Pablo, febrero de 2008, pp. 12-13.

Actualmente, no es posible afirmar que exista un Parlamento como tal, porque no se han realizado las elecciones directas de los representantes, salvo en el caso paraguayo. Tampoco ejerce la función legislativa ni posee potestad de control sobre otros órganos regionales, características distintivas de una institución parlamentaria.<sup>35</sup> Cabe preguntarse si el Parlamento podrá implementar «la consulta parlamentaria, la adopción de la representación ciudadana (para lo cual entiende imprescindible la incorporación del principio de “proporcionalidad atenuada”), la efectivización de elecciones directas para la elección de sus integrantes, la constitución de “grupos políticos” o “familias ideológicas” de proyección regional, la afirmación de los mecanismos de interlocución y cooperación entre el Parlamento regional y aquellos nacionales de los Estados partes».<sup>36</sup>

Uno de los desarrollos institucionales potencialmente más relevantes de este período fue la transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría Técnica. En el 2003, cuatro expertos en integración regional (dos juristas y dos economistas, uno de cada país miembro) fueron seleccionados a través de un proceso de selección transparente de oposición y méritos.<sup>37</sup> La Secretaría, a través de su Sector de Asesoría Técnica (SAT), fue investida con algunos poderes de iniciativa para producir informes, asesorar a los órganos en cualquier tema y en materia de consistencia jurídica de las normas emanadas de los órganos del bloque desde una perspectiva comunitaria/regional, opuesta al enfoque de intereses nacionales prevaleciente en la institucionalidad intergubernamental del Mercosur.

Esto podría ser interpretado como un paso hacia la construcción de un órgano permanente y con características comunitarias y de supranacionalidad dentro de la arquitectura institucional del Mercosur.<sup>38</sup> El SAT fue particularmente proactivo desde su establecimiento en la producción de informes, publicaciones, estudios, en la participación de sus expertos en seminarios, y en la elaboración de opiniones consultivas.

Sin embargo, ello ha encontrado la sistemática resistencia por parte de los intereses nacionales de los países miembros. Por ejemplo, el informe semestral de la Secretaría Técnica, elaborado por el SAT a me-

.....  
35 Emanuel Porcelli: o. cit.

36 Gerardo Caetano (coord.): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009, p. 15.

37 Mercosur/IV CMC EXT/DEC. n.º 13/03-Designación de los consultores técnicos para el Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del Mercosur.

38 Jan Woischnik: «Institutionelle Konsolidierung im Mercosur: Neuer Praesident, Neues Gericht, Neues Sekretariat», *Kas Auslandsinfo* 1/2004, Berlín, pp. 82-96.

diados del 2004 fue retirado del sitio web oficial del Mercosur<sup>39</sup> debido a que contenía un diagnóstico crítico del estado del arte del Mercosur, así también como recomendaciones de corte regionalista. Otra muestra de la resistencia al germen de supranacionalidad en el Mercosur es la resolución ilegítima del Grupo Mercado Común (GMC) de suspender los efectos de la Decisión 30/2002. Con ello se le retiró a la ST la competencia de control de la consistencia jurídica de los actos del Mercosur.<sup>40</sup>

Una mención especial merece el mecanismo institucional contenido en el Protocolo de Usuahia, denominado «Cláusula Democrática del Mercosur», suscrito entre los países miembros el 24 de julio de 1998. Este mecanismo presupone una regionalización de la protección a la democracia, en tanto que si uno de los Estados signatarios de la cláusula no cumpliera con ella, sería automáticamente expulsado del bloque. El valor intrínseco de esta Cláusula es de gran importancia, dado que los socios del bloque tienen elevados niveles de desigualdad social, una historia de violencia y violación de los derechos humanos y constituyen democracias en consolidación y una baja densidad en cuanto a su status de Estados de Derecho. Siguiendo a Morales, la Cláusula Democrática del Mercosur ha tenido y tiene un significado tridimensional: constituye un principio constitucional, es un requisito de adhesión o expulsión y representa una cooperación al desarrollo, en tanto la integración regional refuerza la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los países miembros del Mercosur.<sup>41</sup> La cláusula democrática fue ratificada por los Estados asociados al bloque y tuvo relevancia operativa, ya que fue aplicada en los intentos golpistas de Paraguay, Bolivia y Ecuador. Actualmente, algunos sectores del gobierno paraguayo traban el ingreso de Venezuela al bloque aludiendo que este país no cumple con el requisito de la Cláusula Democrática.

Entre otras innovaciones institucionales de los últimos años pueden mencionarse las siguientes: la creación del Instituto Social del Mercosur<sup>42</sup> para la articulación de políticas sociales en la región, el Observatorio de la Democracia del Mercosur (ODM), asociado al Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED)<sup>43</sup> con sede en Paraguay, el Instituto Mercosur de Formación<sup>44</sup> con sede en Montevideo,

39 Mercosur/CMC/Acta n.º 01/05-XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común, p. 4.

40 Ramón Torrent: o. cit., p. 53.

41 Mariela Morales: «Democracia e integración. Mercosur y CAN. La tridimensionalidad de las Cláusulas Democráticas», Max Planck Institute for Comparative Constitutional Law and International Law. Presentación realizada en Montevideo, 5 de mayo de 2008.

42 Mercosur/CMC/DEC. n.º 03/07-Instituto Social do MERCOSUL.

43 Mercosur/CMC/DEC. n.º 05/07-Observatório da Democracia.

44 Mercosur/CMC/DEC. n.º 04/07-Instituto Mercosul de Formação (IMEF).

para la capacitación de funcionarios públicos en materia de integración regional con especialización en Mercosur, la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos<sup>45</sup> con sede en Argentina, y la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur,<sup>46</sup> que inserta a las ciudades y provincias en la institucionalidad del bloque.

Junto a ello, recientemente se crearon los siguientes mecanismos institucionales: el Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas,<sup>47</sup> el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur,<sup>48</sup> el Fondo de Promoción de Turismo del Mercosur,<sup>49</sup> y un Programa de Integración Productiva del Mercosur (que apunta a fortalecer la complementariedad productiva de las empresas del Mercosur, principalmente PYMES, para incrementar la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes).<sup>50</sup> También fue aprobado el Programa Marco 2008-2012 en Ciencia, Tecnología e Innovación,<sup>51</sup> elaborado por la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT), y un sistema de pagos de las transacciones en la región en moneda local.<sup>52</sup> Una mención aparte merece la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

### *El FOCEM y el tratamiento de asimetrías regionales*

Otro de los logros más relevantes de este período ha sido la introducción del tratamiento de las asimetrías en la agenda regional. El Mercosur es un bloque sumamente asimétrico en términos geográficos, de población, poder económico y recursos naturales. Solo Brasil representa dos tercios del territorio y tres cuartos de la riqueza y población del Mercosur.<sup>53</sup> Conjuntamente, Argentina y Brasil constituyeron el 97,5 % del Producto Bruto del bloque registrado en 2009.<sup>54</sup>

---

45 Mercosur/CMC/DEC. n.º 14/09-Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos.

46 Mercosur/CMC/DEC. n.º 41/04-Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.

47 Mercosur/CMC/DEC. n.º 22/07-Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas.

48 Mercosur/CMC/DEC. n.º 45/08-Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur.

49 Mercosur/CMC/DEC. n.º 24/09-Fondo de Promoción de Turismo del Mercosur.

50 Mercosur/CMC/DEC. n.º 12/08-Programa de Integración Productiva del Mercosur.

51 Mercosur/CMC/DEC. n.º 03/08-Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur para el período 2008-2012.

52 Mercosur/CMC/DEC. n.º 09/09-Sistema de Pagos en Moneda Local.

53 *Informe Mercosur*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), 2006. Disponible en: <<http://www.iadb.org/intal/>>.

54 Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina), <<http://www.cei.gov.ar/>>.

Ante dichas asimetrías estructurales, y sumadas las trabas comerciales y la inseguridad jurídica prevalecientes en el bloque, los socios menores del Mercosur, Paraguay y Uruguay han visto incrementada su insatisfacción con los resultados del proyecto regional. A ello se le suma, que la estructura del AEC refleja prevalentemente los patrones de producción y exportación de los socios mayores, provocando una diversión del comercio que afecta en particular a Paraguay y a Uruguay.<sup>55</sup> A estas asimetrías de tamaño se adicionan las asimetrías de políticas (falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y de políticas de incentivos y de competencia), todo lo cual genera obstáculos para una integración profunda en el Mercosur.<sup>56</sup>

Ante el reclamo de los socios menores del Mercosur, en 2005 se sancionó la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) de 100 millones de dólares anuales. El fondo está constituido por los cuatro países con la participación de terceros países y/u organismos internacionales. Mientras que Uruguay y Paraguay contribuyen –respectivamente– con el 2 y 1 % de los fondos les corresponde ser destinatarios del 80 % de los recursos del fondo.<sup>57</sup> No obstante ello, el FOCEM plantea el desafío de articular un sistema redistributivo legítimo y sustentable, cuando los principales donadores de la región, Argentina y Brasil, sufren a su vez profundas asimetrías estructurales y de políticas<sup>58</sup> al interior de sus propios territorios.<sup>59</sup>

Sin bien es muy pronto para evaluar el impacto del FOCEM en la corrección de las asimetrías, es posible afirmar que esta medida reproduce la lógica del interés nacional por sobre el regional, es decir, se favorecen proyectos nacionales de desarrollo, por sobre los regionales.<sup>60</sup> Por ende, la introducción del FOCEM ha de interpretarse tanto como un intento de alcanzar mayor estabilidad social, como una concesión política de los socios mayores a los menores, para recuperar su lealtad al proyecto de gobernanza regional.

---

55 *Informe Mercosur*, o. cit.

56 María Inés Terra: «Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento?», en: Fernando Masi *et al.*: *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008, p. 13.

57 Mercosur/CMC/DEC n.º 18/05-Integración y funcionamiento del Fondo para la convergencia y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur.

58 Las asimetrías de políticas están dadas fundamentalmente en los casos de Argentina y Brasil, que son países de organización federal. Ello se manifiesta, por ejemplo, en una competencia de «espiral hacia abajo» entre las provincias para la atracción de inversiones.

59 Entrevista a Regis Arslanian, «Dos visiones contrapuestas sobre la consolidación del bloque regional», en *El País* (Suplemento *Economía y Mercado*), Montevideo, 25 de junio de 2007.

60 Ramón Torrent: o. cit., Deisy Ventura: o. cit.

Una verdadera reducción de las asimetrías debería contemplar la utilización de los fondos FOCEM con el «objetivo de revertir las asimetrías más amplias en términos de la infraestructura orientada al proceso productivo y al comercio internacional», para que una mayor cantidad de regiones del Mercosur se beneficien de la integración. Asimismo, resulta necesario identificar «los factores retardadores e impulsores más importantes del crecimiento económico del Mercosur, con el propósito de contrarrestarlos o potenciarlos según sea el caso», lo que implicaría la utilización de otros instrumentos de política común para combatir las asimetrías dentro del bloque.<sup>61</sup>

### *La cuestión jurídica y la hipertrofia normativa*

Según Torrent,<sup>62</sup> la fortaleza de un proceso de integración regional se mide evaluando conjuntamente la credibilidad y la eficacia del derecho de la integración y el grado de compromiso político de sus Estados partes.

En un primer período, el de la integración negativa,<sup>63</sup> la cuestión jurídica no generó mayores inconvenientes. El derecho primario, Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto pautaron la desgravación arancelaria, sus plazos, excepciones, que fueron internalizados por los cuatro miembros plenos.

Sin embargo, Torrent sostiene que «la producción normativa en el Mercosur no ha seguido unos criterios claros en cuanto a la articulación entre derecho primario y derecho secundario y ha sufrido una hipertrofia».<sup>64</sup> Según el autor, mientras que el derecho primario ha funcionado, el derecho secundario ha resultado bastante inefectivo. La hipertrofia es la proliferación de nuevas normas sin que hayan sido aprobadas las anteriores.

Asimismo, las normas del Mercosur que no tratan de temas administrativos, que emanan de los órganos decisorios, solamente entran en vigor una vez que los cuatro Estados miembros las han internalizado. Ello genera inseguridad jurídica y enlentece la aplicación del derecho del Mercosur, a diferencia del sistema de la Unión Europea, por el cual la norma entra en vigor cuando la ratifica el primero de los Estados.<sup>65</sup>

---

61 Juan Cresta Arias: «Asimetrías en el Mercosur: un enfoque macroeconómico», en Fernando Masi *et al*: *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008, p. 76.

62 Ramón Torrent: o. cit., p. 46.

63 Se entiende por «integración negativa» la eliminación automática y pautada de aranceles y trabas al comercio, por oposición a la «integración positiva» que supone la armonización y creación de normas comunes.

64 Ramón Torrent: o. cit., p. 36.

65 Ramón Torrent: o. cit.



En un trabajo de sistematización, Ventura y Perotti<sup>66</sup> identifican los siguientes problemas jurídicos del Mercosur:

- A. incompatibilidad interna entre normas del Mercosur del mismo nivel o de distintos niveles,
- B. incompatibilidad externa de normas Mercosur con los derechos nacionales o normas de fuentes internacionales,
- C. la inseguridad jurídica provocada por el proceso de internalización y vigencia de la normativa Mercosur, y
- D. la falta de interpretación y aplicación uniformes de la normativa Mercosur en el territorio de los cuatro países.

Todo ello ha agravado una tendencia a la «irresponsabilidad de los órganos del Mercosur», que son conscientes de que sus decisiones frecuentemente quedarán en el limbo. Por otra parte, esto agudiza la distancia entre los órganos del Mercosur (principalmente integrados por las Cancillerías) y los Ministerios de los gobiernos y sus Parlamentos, «que saben que no deben preocuparse de lo que sucede en el marco del Mercosur porque ya disponen del “segundo veto” en el momento de la internalización».<sup>67</sup>

En un esfuerzo para corregir esta situación, los gobiernos y los técnicos de la Secretaría Técnica debatieron sobre la necesidad de darle una interpretación al artículo 42 del POP que agilice y clarifique el tema. La propia normativa mercosuriana (derivada) determina expresamente que deberá ser incorporada por el ordenamiento nacional de cada Estado parte, siguiendo los mecanismos establecidos por el artículo 40 del POP. La regla, entonces, es que cuando se trate de normas que derivan del derecho primario del Mercosur o hacen a sus aspectos procesales, no requerirán internalización. Ello impide a los Parlamentos y Ejecutivos nacionales o autoridades locales a dictar normas y actos internos que contradigan la norma Mercosur.<sup>68</sup>

## Avances desde la Cumbre de San Juan

Sin lugar a dudas, es posible afirmar que la Cumbre de Presidentes del Mercosur de San Juan marca un hito en la consolidación del Mercosur. Principalmente porque, reunidos en la provincia de San Juan el 2 de agosto de 2010, los países miembros aprobaron el nuevo Código Aduanero (hasta ahora muy general en sus contenidos, no ratificado

66 Alejandro Perotti y Deisy Ventura: *El proceso legislativo del Mercosur*, Montevideo, Comisión Parlamentaria Conjunta-Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales-Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

67 Ramón Torrent: o. cit., p. 52.

68 Alejandro Perotti y Deisy Ventura: o. cit., p. 36

por los cuatro países y sin reglamentar), la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera, luego de más de seis años de negociaciones, y una vez subsanadas las diferencias con el gobierno de Paraguay a través de la aprobación de un mecanismo compensatorio de la distribución de la renta aduanera dada su condición de país menos desarrollado del Mercosur.

Esta decisión representa un paso importante en el camino de la consolidación de la Unión Aduanera y de la construcción del Mercado Común, objetivos fundacionales del Mercosur. Es preciso resaltar dos aspectos de esta decisión: i) por un lado es una señal política de parte del Mercosur, de cara al relanzamiento de las negociaciones interregionales entre el bloque y la Unión Europea, y ii) esta norma requiere de internalización, por lo que los países se dieron un plazo de seis meses para hacer las consultas y gestiones que requieran para su ratificación.

Asimismo durante la Cumbre, entre otras cosas, se modificaron los plazos y procedimientos para la emanación de opiniones consultivas por parte del TPR.

La Cumbre de Presidentes del Mercosur y Estados Asociados celebrada en Foz de Iguazú en diciembre de 2010 no trajo demasiadas novedades relevantes, salvo la aprobación del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera<sup>69</sup> y la creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur, como órgano del Consejo Mercado Común.<sup>70</sup>

La creación de la figura del Alto Representante General del Mercosur, que será designado por el Consejo Mercado Común por tres años (prorrogables por una vez) y que actuará como facilitador de consensos, articulador político, generador de pensamiento común y representante del bloque ante foros internacionales, pretende establecer una figura que trascienda los intereses nacionales de los países miembros y aporte una *cierta* mirada supranacional al proceso. Se considera que es muy pronto para valorar esta innovación institucional.

69 Mercosur/CMC/DEC n.º 56/10-Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

70 Mercosur/CMC/DEC n.º 63/10-Alto Representante General del Mercosur. Cabe resaltar que en el artículo 8 se señalan las numerosas atribuciones del Alto Representante General del Mercosur. Una de ellas es la de: «presentar al CMC y al GMC, [...] propuestas vinculadas al proceso de integración del Mercosur, [...] relacionadas con las siguientes áreas: salud, educación, justicia, cultura, empleo y seguridad social, vivienda, desarrollo urbano, agricultura familiar, género, combate a la pobreza y a la desigualdad, así como otros de carácter social; aspectos vinculados a la ciudadanía del Mercosur; promoción de la identidad cultural del Mercosur en los Estados partes, en terceros países y en grupos de países; facilitación de actividades empresariales que potencien, en el ámbito privado, los beneficios de la integración; promoción comercial conjunta de los Estados partes del Mercosur, teniendo en cuenta la complementariedad de sus economías; promoción del Mercosur como un área de recepción de inversiones extra-zona; misiones de observación electoral; y cooperación para el desarrollo.»

## Propuesta de reforma institucional

A pesar de los desarrollos institucionales de los últimos tiempos, persisten en el Mercosur viejos conflictos y trabas que emergen de una institucionalidad poco adecuada a los objetivos fundacionales y al avance del proceso de integración. Es así que la cuestión de una reforma institucional integral se planteó en el seno del Mercosur hace algunos años.

En 2005 se creó un Grupo ad hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI), que aún se mantiene formalmente en funcionamiento. El propósito del GANRI era el de estudiar una reforma institucional comprehensiva,<sup>71</sup> con el objetivo de revisar la estructura y competencias de los órganos tomadores de decisiones, revisar el mecanismo de internalización y aplicación de las normas regionales en las legislaciones domésticas, estudiar el posible establecimiento de instituciones regionales para la administración de políticas comunes, asesorar en las funciones y tareas adecuadas para la Secretaría del Mercosur, asesorar en la elaboración del sistema de solución de controversias definitivo para el Mercosur, y proponer un presupuesto regional para financiar la arquitectura institucional del proyecto de gobernanza regional.<sup>72</sup> Sin embargo, el tema no ha salido de la agenda de los gobiernos en el Mercosur y no se han registrado resultados concretos en este ámbito.

Es así que el debate y las propuestas han sido abordados básicamente por la sociedad civil y la academia de la región. En un estudio abarcativo sobre el tema que plantea propuestas, se sostiene que «son todas circunstancias que proyectan un panorama más opaco y escéptico sobre el particular. A modo de ejemplo, en lo que concierne a este grupo, no se conocen las propuestas nacionales que se encuentran sobre la mesa, tampoco se tiene acceso al acervo de discusión que eventualmente allí se haya acumulado». Esto demuestra por un lado, la falta de transparencia del Mercosur, y, por otro, que ninguno de los países miembros quiere asumir el costo político de eliminar el tema de la agenda, lo cual debilita la credibilidad (interna y externa) del Mercosur.<sup>73</sup>

## 2. La dimensión político-ideológica

A la hora de evaluar el compromiso político de los Estados miembros del Mercosur, es posible afirmar que este ha ido variando a lo largo del período. En este sentido, se destacan los numerosos relanzamientos

71 Mercosur/CMC/DEC n.º 21/05-Reforma Institucional del Mercosur.

72 Mercosur/CMC/DEC n.º 29/06-Lineamientos para la reforma institucional del Mercosur.

73 Gerardo Caetano (coord.): o. cit.

del Mercosur a lo largo del período estudiado, producto del estancamiento del bloque en algunos temas recurrentes (Código Aduanero, barreras al comercio, inseguridad jurídica de la normativa regional, entre otros).

También se vislumbra una suerte de cultura política del Mercosur, caracterizada por un fuerte recurso al mecanismo de la diplomacia presidencial de Cumbres o *cumbrismo*. Ello deja entrever la «incapacidad para resolver los problemas de fondo de la integración» vía los caminos institucionales y una «obsesión por traducir en normas regionales los acuerdos políticos de una cumbre presidencial aunque luego estas normas acaben no entrando en vigor».<sup>74</sup>

El compromiso político de sus Estados miembros se observó relativamente fuerte durante los noventa, con algunas fricciones respecto a la cercanía de Argentina con los Estados Unidos y conflictos comerciales por trabas a la libre circulación de bienes. La prueba más compleja que sortearon los socios del bloque en materia de compromiso político puede ubicarse en 1999, cuando Brasil devaluó su moneda ante las presiones macroeconómicas resultantes de la crisis financiera de Asia. La incapacidad de encontrar una salida conjunta a la crisis se manifestó cuando en 2001 Argentina declaró la inconvertibilidad del peso al dólar y Uruguay buscó diferenciarse, utilizando contactos directos con Estados Unidos para conseguir financiamiento y así evitar una corrida bancaria.

Desde finales de los años noventa, con los efectos de la devaluación de la moneda brasileña a la vista, el proceso de integración mercosuriano entró en una fase profunda de incumplimientos cruzados y de inoperancia de su sistema orgánico de gobierno, aunque ningún actor gubernamental, político partidario o gremial de los países miembros propuso seriamente su cancelación.<sup>75</sup> Asimismo, durante el período analizado algunos los gobiernos de la región debieron enfrentar contextos de fuerte descreimiento social y debilidad de sus elencos gobernantes.<sup>76</sup> Sin embargo, «inmediatamente después de su peor momento económico y político interno, el Mercosur encontró una revitalización política» producto de una nueva coyuntura electoral a nivel subregional.<sup>77</sup>

Si bien los países fueron saliendo de la crisis, Brasil fue agrandando la brecha con el resto de los países y ello llevó a la generación de balanzas comerciales deficitarias de los socios frente a Brasil, lo que resultó en un fuerte descontento de los países más pequeños con la marcha de la integración y la acentuación de la bilateralidad argentino-brasileña en el bloque a partir de 2003.

74 Ramón Torrent: o. cit., p. 37.

75 Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: o. cit., p. 216.

76 Ídem.

77 Ídem.

Mientras en la actualidad Argentina y Brasil perciben al Mercosur como una herramienta para fortalecer sus respectivos proyectos desarrollistas nacionales, que por su mercado interno miran más hacia adentro y conciben estrategias más defensivas de sus sectores más sensibles que los socios menores del bloque, Paraguay y Uruguay (como economías pequeñas) aspiran a ganar en escala y expandir sus mercados de exportación a través de su participación en el bloque. Sin embargo, las expectativas de los socios pequeños de ganar en escala se han visto frustradas por los persistentes obstáculos al libre comercio intrarregional, y por la tendencia que está cobrando cada vez más fuerza del Mercosur concebido como un «club de dos»,<sup>78</sup> signada por la bilateralidad argentino-brasileña.

En la agenda bilateral argentino-brasileña se han ido negociando cuestiones de integración energética (exploración petrolera conjunta en la plataforma marina, la construcción de una nueva represa hidroeléctrica sobre el río Uruguay, producción de pequeños reactores nucleares), así también como las cuestiones de balanza comercial. Los gobiernos de la Argentina y Brasil acordaron en febrero de 2006, luego de un año y medio de negociaciones bilaterales, un mecanismo de restricción al comercio bilateral que apunta a amortiguar el impacto negativo de cambios bruscos en la balanza comercial bilateral de ambos países. El llamado Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio (MAC) permite la aplicación de salvaguardias en caso de que un sector industrial de alguno de los países logre demostrar un «daño grave» ante su Estado.

Los países pequeños, Paraguay y Uruguay, manifestaron sus reclamos a través de propuestas para el tratamiento de asimetrías a instancias de los socios mayores. El punto máximo de inflexión en materia de compromiso político, se observó en la disputa entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa en el margen oriental del río Uruguay (y la inacción del mecanismo de solución de controversias del bloque a la hora de resolver el conflicto) y en el acercamiento bilateral de Uruguay a Estados Unidos con miras a la firma de un tratado de libre comercio (TLC). Esta cuestión será abordada en el punto agenda externa del Mercosur. Como muestra del compromiso y relegitimación del bloque frente a los socios menores, se creó el FOCEM antes descrito. Sin embargo, se negó a Uruguay la flexibilidad (*waiver*) para firmar acuerdos bilateralmente con terceros países.

---

78 Félix Peña: *Protagonismo valioso* (Columna Radar Internacional), 19 de abril de 2005. Disponible en: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=radar&raagno=articulos/2005-04-19>>.

En cuanto a Argentina, de acuerdo con Mariana Vázquez,<sup>79</sup> no existe una política exterior orientada a y con sustento en la inserción internacional y ello se debe a que las decisiones en la materia (en su mayoría) no son concertadas con los actores domésticos. Desde su punto de vista, este fenómeno hace que la posición internacional de Argentina sea más frágil y dependiente de factores externos e internos. En lo que respecta al Mercosur, los niveles de compromiso del Estado argentino varían de acuerdo al tema y a la agencia nacional que lo lleve, lo que no solo sucede en ese país sino que se replica en el resto del bloque.

Actualmente, el desafío más acuciante del Mercosur es que su socio principal, Brasil, se ha despegado tanto del resto, que el Mercosur parece haberle quedado chico. Según Vaillant, «la administración del gobierno de Brasil no tiene apuro por el perfeccionamiento y el pleno funcionamiento del bloque. Prefiere un camino gradual de prueba y error, en donde incrementalmente cambien cualitativamente las condiciones de la integración, al tiempo que se adecuan las normativas internas, sin estresar los equilibrios domésticos ni tensionar, en particular, la relación bilateral con Argentina, [...] considerada prioritaria».<sup>80</sup>

Brasil aspira a avanzar en la integración sudamericana (vía su proyecto UNASUR),<sup>81</sup> latinoamericana (vía acuerdos de cooperación con los países de Centroamérica) y al multilateralismo (para consolidarse como *global player* en el escenario internacional). Las elecciones en Brasil han sido decisivas a la hora de definir el camino a transitar por la potencia emergente. Luego del resultado electoral, se puede afirmar que el compromiso político de Brasil con el Mercosur se mantendrá «latente»,<sup>82</sup> pero Brasil no esperará por sus socios para su proyección internacional, y ello ha quedado demostrado con la firma de una Asociación Estratégica entre Brasil y la Unión Europea, propulsada en el marco de la Cumbre de Lisboa el 4 de julio de 2007. La posición de Brasil frente al Mercosur no es unívoca ni unánime. Existen distintas voces provenientes de diversos actores que bregan tanto a favor como en contra

---

79 Mariana Vázquez: o. cit.

80 Marcel Vaillant: «¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?», en *Cuadernos del CLAEH*, 2da. serie, año 30, n.º 94-95, Montevideo, 2007, p. 111.

81 La idea de unificar el Mercosur con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se remonta a los noventa. El proyecto se denominó «Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)», propuesta en 1993 por el entonces canciller de Itamar Franco, Celso Amorim.

82 Documento nacional Brasil elaborado por Deisy Ventura para el Taller Mercosur del proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 16 y 17 de octubre de 2008.

del proceso de integración mercosuriano. Sin embargo, la elección de Dilma Rousseff al frente del gobierno de Brasil, asegura una continuidad del Mercosur en la agenda brasileña. No obstante ello, entendemos que Brasil tiene una política exterior orientada por el principio de la ambigüedad,<sup>83</sup> lo cual significa, que Brasil priorizara al Mercosur o a la UNASUR, de acuerdo al foro de negociación y al tema a ser negociado.

El balance político no puede obviar que se fracasó en las negociaciones de un Protocolo de Ouro Preto II (que se procuró firmar en diciembre de 2004), con el efecto directo de que el Mercosur no logra superar su intergubernamentalidad rotunda y donde se sigue observando una participación insuficiente de los Parlamentos nacionales y los representantes de la sociedad civil en la conducción del proceso integracionista.<sup>84</sup>

Otro aspecto relevante es que, no obstante mantenerse el Mercosur como actor negociador unificado en el proceso tendiente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las rondas de negociación encaminadas a concluir un acuerdo de asociación con la Unión Europea, durante el período analizado se produjeron divergencias que opusieron a los Estados partes en puntos sensibles de diplomacia económica y de diplomacia clásica. Entre estos se puede mencionar el diferendo entre Argentina y Uruguay por la instalación de la planta de procesamiento de celulosa en el margen oriental del Río Uruguay o el conflicto entre Brasil y Paraguay por Itaipú.<sup>85</sup>

A estos elementos, se agrega los problemas relativos a la escasez de estadísticas e informaciones sobre aspectos trascendentes del proceso de integración. Existen pocas fuentes integradas y escasa sinergia entre los organismos nacionales. Como se mencionó anteriormente, una de las funciones claves de la Secretaría del Mercosur es procurar reducir esta carencia y trazar pautas integracionistas en esta materia.<sup>86</sup>

Se han registrado algunos progresos que se materializan en prácticas que fomentan el conocimiento recíproco entre los aparatos de Estado de los países miembros, aunque se reducen a iniciativas de cooperación entre autoridades o actores nacionales, regionales y locales (por ejemplo, la coordinación entre las autoridades de Desarrollo Social, la Red de Mercociudades, iniciativas de integración y cooperación transfronteriza).<sup>87</sup>

Otro tema importante es que los partidos políticos se mantienen bastante alejados de la peripecia del Mercosur, aunque —como se señala anteriormente— ninguno niega apoyo al proyecto. Las referencias

83 Ídem.

84 Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: o. cit., pp. 214-215.

85 *Ibidem*, p. 216.

86 Ídem.

87 Ídem.

al Mercosur no se encuentran en las campañas publicitarias que los partidos realizan con motivos electorales pero sí en los programas y plataformas de gobierno.<sup>88</sup> Donde se han dado tímidos avances es en la tarea de integrarse ellos mismos (en el seno del Mercosur) en familias ideológico-políticas o en grupos parlamentarios operantes y con capacidad de comunicación e iniciativa en el Parlamento del Mercosur.<sup>89 90</sup>

El balance político debe incluir el dato de que, salvo circunstancias coyunturales, el Mercosur es una zona estable donde no se registran conflictos relevantes y se apuesta a solución pacífica de los conflictos. Asimismo, se registran movimientos (tímidos, solo en el plano discursivo) de abordar y solucionar reivindicaciones históricas como la cuestión de salida al mar de Bolivia y Paraguay.<sup>91</sup>

En cuanto al factor ideológico es posible afirmar que, si bien en la subregión se produjo un viraje hacia la centroizquierda, que propulsaron principalmente desde el discurso, un modelo más progresista de la integración regional, ello no fue condición suficiente para que el proceso adoptara las reformas estructurales necesarias para incorporar en la institucionalidad del Mercosur los mecanismos e instrumentos necesarios para plasmar esta nueva visión de la integración del bloque. Cabe resaltar que durante el período de convergencia ideológica se suscitaron diferendos importantes en materia de política comercial externa del bloque, cuando Uruguay exploró la posibilidad de firmar un TLC con Estados Unidos, que finalizó en la firma de un TIFA en 2007.

---

88 En Uruguay, y durante las elecciones de 2009, los programas de gobierno de las dos fórmulas presidenciales más votadas tenían referencias al Mercosur con posicionamientos claros acerca del proceso. Las fórmulas y programas de gobierno a las que se hace referencia son José Mújica-Danilo Astori (Frente Amplio, V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, 13 y 14 de diciembre de 2008) y Luis Alberto Lacalle-Jorge Larrañaga (*Un país independiente, justo y próspero*). En Brasil durante el 2010, el programa de Dilma Rouseff hay referencias a la integración sudamericana (<http://www.dilma.com.br/paginas/o-brasil-mudou/>) mientras que la plataforma del opositor José Serra (*Programa de Governo José Serra. Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil*) había referencias al proceso del Mercosur.

89 Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez: *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur. Un actor regional*, Montevideo, FES, diciembre 2009.

90 Rosa Osimani y Romeo Pérez Antón: o. cit., p. 216.

91 ABC Digital, *Mujica pide facilitar salida al mar a Paraguay y Bolivia*, 16 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/89826-mujica-pide-facilitar-salida-al-mar-a-paraguay-y-bolivia/>.



### 3. La dimensión económico-comercial

#### Evolución de las políticas macroeconómicas

Para hacer un balance de esta dimensión es preciso tener en mente que el Tratado de Asunción preveía «la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales [...] a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes».

A los efectos de realizar un balance, cabe distinguir tres subperíodos en la marcha del proceso de integración regional, que hacen a la *performance* macroeconómica, es decir la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) de los países miembros del bloque.

La primera etapa abarcó el período 1991-1997/1998, caracterizada por una evolución favorable del PBI en todos los países miembros del acuerdo. No obstante ello, el alto crecimiento estuvo acompañado de fragilidad macroeconómica debida a los altos déficits fiscales y externos y de endeudamiento. A esta le sigue una etapa de freno en el nivel de actividad (1998-2003/2004), producto de la crisis regional. En esta etapa Brasil devalúa su moneda y desacelera su crecimiento, Argentina abandona la paridad peso-dólar y, junto a Paraguay y Uruguay, sufren una fuerte recesión y contracción de sus PBI. Durante esta etapa, la evolución es disímil entre los cuatro socios. La etapa más reciente, que abarca del 2005 a la fecha, muestra una recuperación y crecimiento económico similar al de la primera etapa.<sup>92</sup>

A pesar de que las evoluciones son relativamente similares para los cuatro países miembros, es posible afirmar que la evolución macroeconómica del bloque ha sido el resultado de las políticas nacionales de cada uno de los socios y no de acciones explícitas de coordinación macroeconómica a nivel regional (por ejemplo, coordinación de políticas cambiarias, monetarias, inflación, déficit fiscal, entre otras).<sup>93</sup>

Si bien ha habido esfuerzos para armonizar los sistemas estadísticos y proyectos tendientes a la cooperación macroeconómica del Mercosur, financiados por la Unión Europea con contrapartida de los países miembros del bloque mercosuriano, y la reciente creación del Foro de Asuntos Tributarios,<sup>94</sup> con el objetivo de promover un mayor conocimiento recíproco de los sistemas tributarios de los Estados partes

92 Véanse cuadros 2, 3 y 4 del Anexo.

93 Julio Berlinski, Francisco Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López (co-ords.): *15 años del Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2006.

94 Mercosur/CMC/DEC. n.º 31/08-Foro de Asuntos Tributarios.

con vistas a una profundización del proceso de integración regional, no se han registrado avances concretos en la coordinación. Asimismo, se han evaluado instancias de cooperación como el Instituto Monetario del Mercosur para la constitución de una moneda común, iniciativas que han quedado paralizadas, y que Brasil reconoce como inviables.<sup>95</sup> En el ámbito de coordinación monetaria, lo más lejos que se ha llegado es a acordar el pago de las transacciones en monedas locales. En vistas de ello, es posible afirmar que los objetivos del Mercosur no se han cumplido en este aspecto.

En lo que concierne a la inversión extranjera directa (IED), el Mercosur —y en particular Argentina y Brasil— ha sido uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa en los noventa. La presencia de las empresas transnacionales (ET) ha aumentado fuertemente en los países del bloque, cuyas economías se cuentan entre las más «transnacionalizadas» del mundo.<sup>96</sup> Durante los noventa, el ingreso de IED se concibió en los países del Mercosur, y especialmente en Argentina y Brasil, como un aporte fundamental para el éxito de los programas de reforma estructural, tanto por su contribución al financiamiento de la balanza de pagos como por su capacidad de favorecer la modernización tecnológica y la mejora de la competitividad de las economías de la región.<sup>97</sup>

Los flujos de IED hacia el bloque regional alcanzaron su récord de 56.000 millones de dólares en 2008 y se frenaron en 2009, por la crisis financiera mundial.<sup>98</sup> Una característica novedosa de los últimos años, es que se observa un fenómeno de internacionalización de algunos de los principales grupos económicos brasileños y, en menor medida, de Argentina. La inversión brasileña privada crece en la región, dirigiéndose principalmente a Argentina. Asimismo, y en los últimos diez años, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) desembolsó cien mil millones de dólares en proyectos de inversión para el desarrollo en la región.<sup>99</sup>

95 Silvio Caccia Bava y Darío Pignotti: «Entrevista a Marco Aurelio García, estratega de Lula da Silva», *Le Monde Diplomatique* (edición sudamericana), Buenos Aires, octubre 2010, p. 7.

96 Daniel Chudnovsky (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2001, p. 2; Daniel Chudnovsky y Andrés López: «Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur», en *Revista de la CEPAL*, 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto 2007.

97 Daniel Chudnovsky y Andrés López: «La inversión extranjera directa en el Mercosur: un análisis comparativo», en Daniel Chudnovsky (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2001.

98 *Informe Mercosur*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), 2009. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo 2010, p. 11.

99 *La República*, Montevideo, jueves 27 de agosto de 2009.

## Evaluación del comercio intrazona y extrazona (1991-2009)

Como se observa en la figura 1, la etapa inicial del Mercosur está marcada por la apertura comercial unilateral y automática en todos los Estados partes durante la constitución del Mercosur y la eliminación de los aranceles al interior del bloque. Es así que en el período que va entre los años 1991-1998, los flujos totales de comercio crecieron a un promedio anual del 11,5 %.

Durante la crisis (1999-2004), puede constatar que la participación relativa de los destinos extrazona cobró mayor importancia, ya que estos destinos no estaban sufriendo la contracción del PBI que se registraba al interior del bloque (figuras 1 y 2; cuadros 2, 3 y 4 del Anexo).

Luego del período de crisis en la región, en la etapa 2002-2006 los flujos totales de comercio crecieron al 19,7 %. Durante esta fase es posible observar una tendencia «aceleracionista» en el intercambio intrazona, que en 2006 alcanzó los 25.800 millones de dólares, cifra que representa un incremento del 22 % respecto de los valores correspondientes al año anterior.<sup>100</sup>

A partir de 2003, los socios del bloque vienen aumentando de manera sostenida su participación en las exportaciones mundiales (Figura 2 y cuadros 2, 3 y 4 de los Anexos). En este período se observa un aumento de las exportaciones tanto extrabloque como intrazona. En 2008, el comercio del bloque con Venezuela continuó aumentando y alcanzó 8.600 millones de dólares. Durante el 2009, y como consecuencias de la crisis económica mundial, las exportaciones intrabloque cayeron un 21 %, mientras que las exportaciones del Mercosur al resto del mundo cayeron un 22 %.<sup>101</sup>

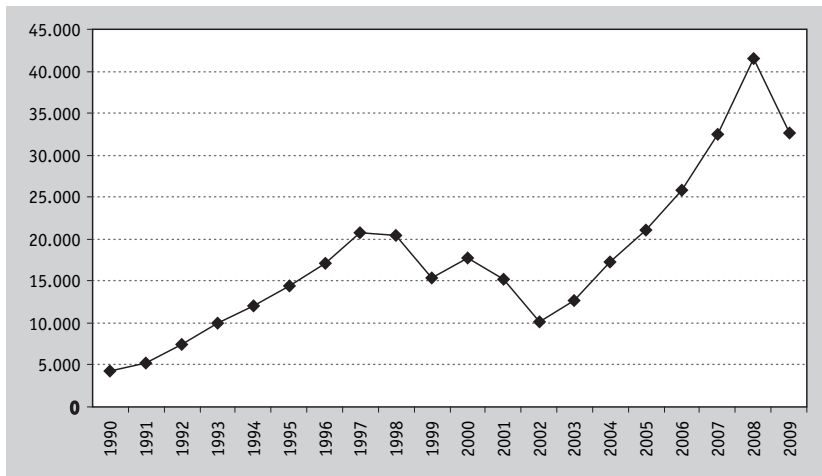
No obstante esta recuperación del comercio para los socios del Mercosur durante todo el período, Brasil ha venido consolidando su posición superavitaria en el intercambio con el resto del bloque, a pesar de la apreciación del real. Ello ha generado conflictos y descontento del resto de los socios con Brasil, ya que la política monetaria devaluatoria licua los beneficios de la integración regional en materia de intercambios comerciales intrabloque. Asimismo, se amplió la brecha entre la calidad medida en valor agregado de los productos que Brasil exporta a la región y la de sus socios. En este sentido, el Mercosur viene ensayando una estrategia de integración productiva para evitar que la brecha se siga ensanchando entre los socios.

100 *Informe Mercosur*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), 2008. Disponible en: <<http://www.iadb.org/intal/>>.

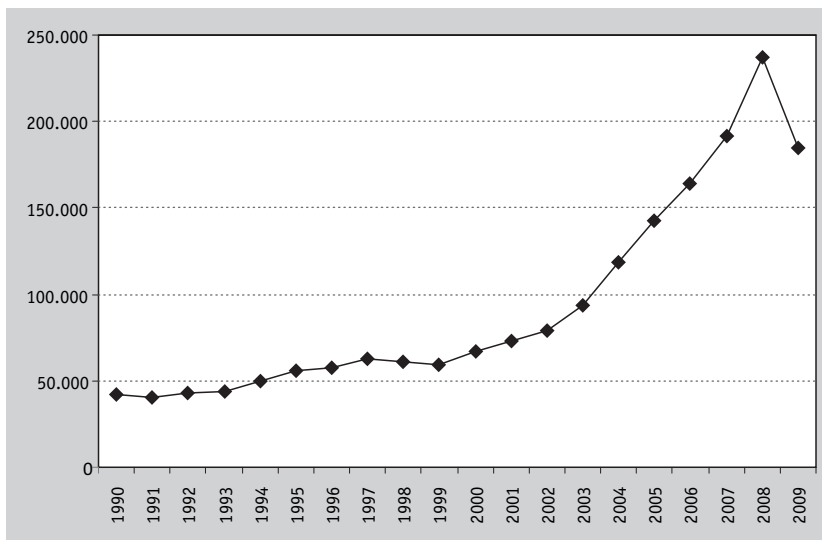
101 Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina). Disponible en: <<http://www.cei.gov.ar/>>

**Figura 1.** Intercambio comercial en el Mercosur  
(en millones de dólares)

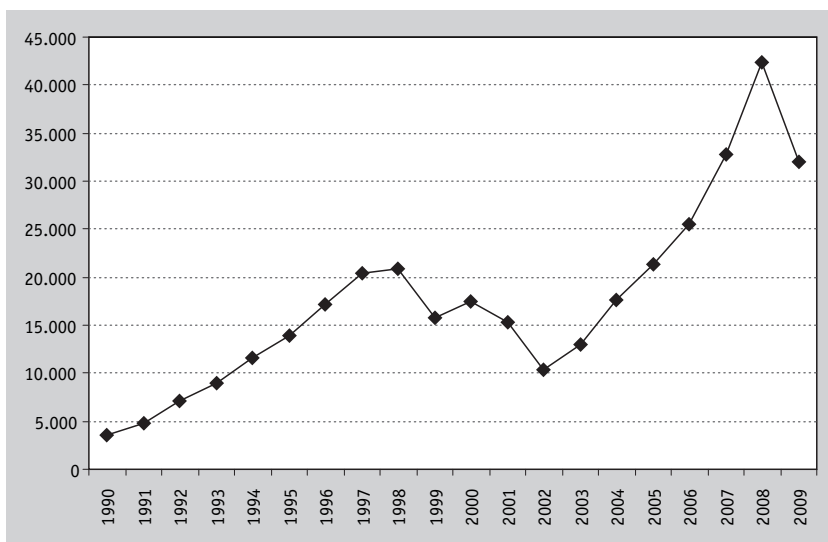
*1.a. Exportaciones intra Mercosur (1990-2009)*



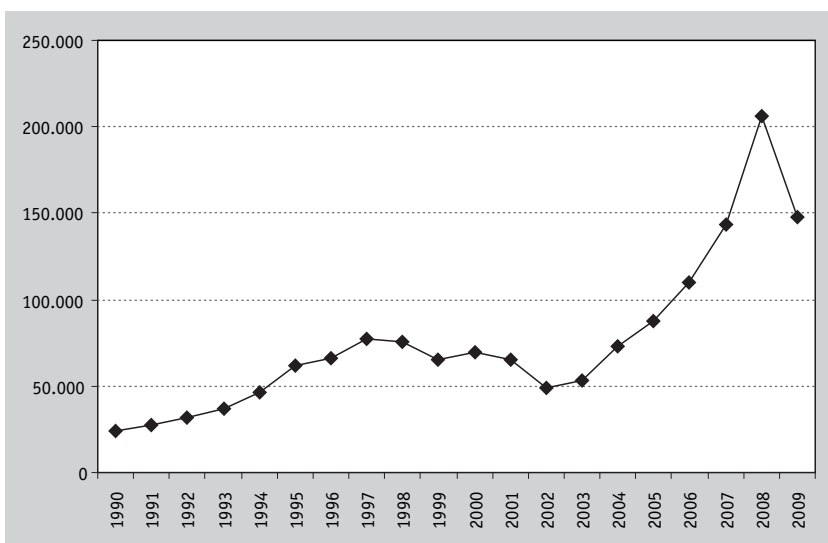
*1.b. Exportaciones extra Mercosur (1990-2009)*



### 1.c. Importaciones intra Mercosur (1990-2009)



### 1.d. Importaciones extra Mercosur (1990-2009)



**Fuente:** Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina), <<http://www.cei.gov.ar/>>.

## Incentivos y trabas en la agenda externa del Mercosur

Desde su fundación, el Mercosur ha sido concebido por sus Estados miembros como una plataforma de inserción internacional. Para ello, los Estados partes se trazaron como objetivo constituirse en un mercado común, que supone la consolidación de una unión aduanera y previsiones para la libre circulación de personas, bienes y capitales.<sup>102</sup>

Desde sus inicios, en la década de los noventa, el Mercosur se vislumbró como un interlocutor atractivo para los demás bloques y países, por su mercado de más de 200 millones de consumidores. Analizando la agenda externa, es posible afirmar que esta ha sido vasta en su alcance, pero con muy pocos logros concretos. En los anexos se presenta un cuadro que resume esquemáticamente el tipo de acuerdo, el grado de avance y la situación actual de las negociaciones externas del bloque.<sup>103</sup>

Dos principales factores interrelacionados explican la falta de logros concretos en la dimensión externa del Mercosur: 1) la dificultad de consolidar una política exterior común, en particular en materia de política comercial, y 2) la dificultad de consolidar una unión aduanera como territorio aduanero único.

1. La dificultad de conciliar las políticas exteriores está asociada a las asimetrías de tamaño y de políticas entre los países del bloque. Mientras que durante los noventa hubo un consenso sobre la configuración del Mercosur como un esquema de regionalismo abierto, la crisis 1999-2002 y el avance de las negociaciones externas con las principales potencias (Estados Unidos, Unión Europea) dejó entrever las diferencias de estrategias de inserción internacional entre los miembros.

En un intento por superar la crisis, y relanzar el Mercosur en el plano externo, se aprobó la Decisión del CMC 32/00, que obliga a las partes a negociar acuerdos comerciales con terceros en bloque, con vistas a la conformación de una política comercial común, requisito necesario para la consolidación del Mercado Común.

A pesar de que las negociaciones externas se dieron en bloque, el consenso sobre el Mercosur como estrategia de regionalismo abierto se rompió, dejando entrever que para algunos miembros del bloque este concepto implicaba avanzar más rápidamente en la materialización de acuerdos comerciales con terceros, mientras que para otros, fundamentalmente para el Brasil petista y para la Argentina kirchnerista (2003-a la fecha), el regionalismo se convertía en una plataforma para consolidar sendos desarrollos industriales y la defensa de sectores sensibles

102 Véase *Glosario de términos estadísticos de la OCDE*, disponible en: <<http://stats.oecd.org/glossary/>>.

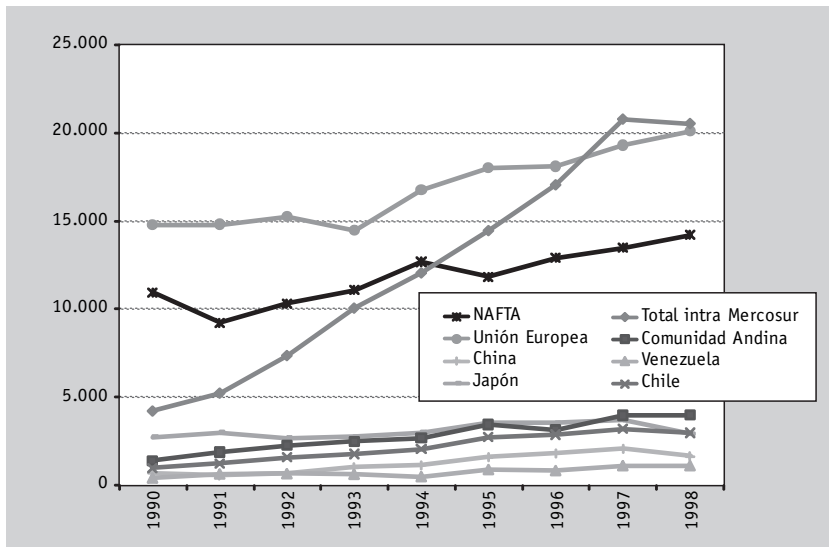
103 Véase Cuadro 1. La agenda externa del Mercosur (Anexos).

(propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios y manufacturas).

Por un lado, el Mercosur es un proyecto de integración relativamente cerrado (*inward-looking*), ya que tanto Argentina como Brasil son más dependientes de sus mercados internos que de sus sectores externos.<sup>104</sup> Por otra parte, si bien los Estados Unidos son un importante socio comercial de cada uno de estos países, el bloque como tal es menos dependiente del mercado norteamericano que el resto del hemisferio.<sup>105</sup>

**Figura 2.** Destino de las exportaciones e importaciones del Mercosur (en millones de dólares)

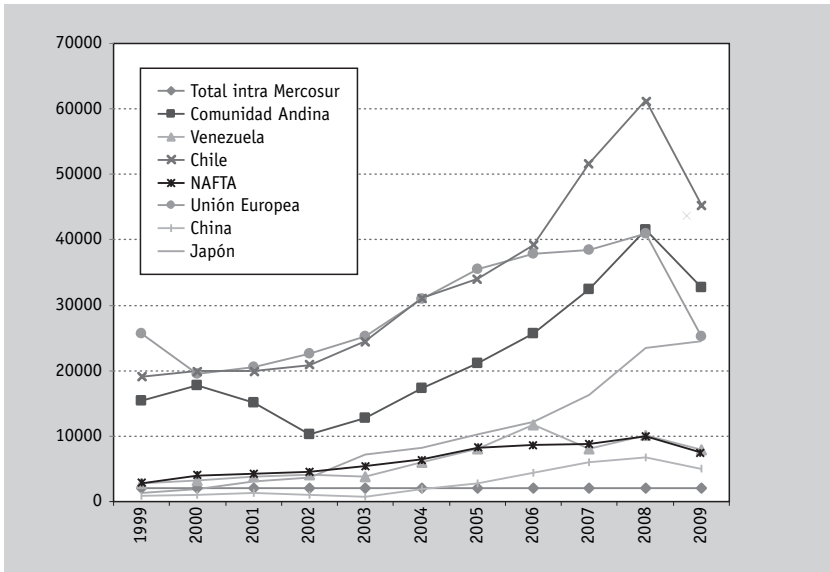
2.a. *Destino de las exportaciones del Mercosur (1990-1998)*



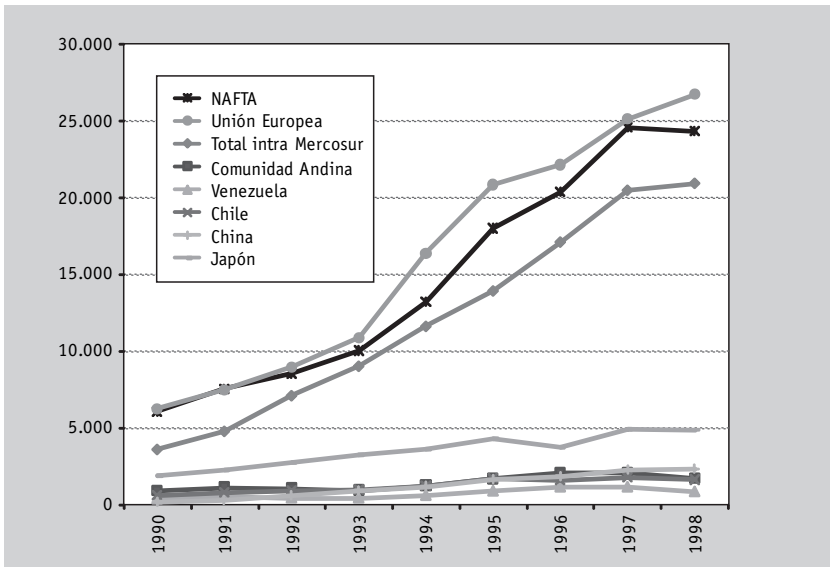
104 Nicola Phillips: o. cit.

105 *Ibíd.* Véase además Nicola Phillips: «The new politics of trade in the Americas», en: W. Grant y D. Kelly (eds.): *The politics of international trade in the Twenty-First century*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2005.

2.b. *Destino de las exportaciones del Mercosur (1999-2009)*

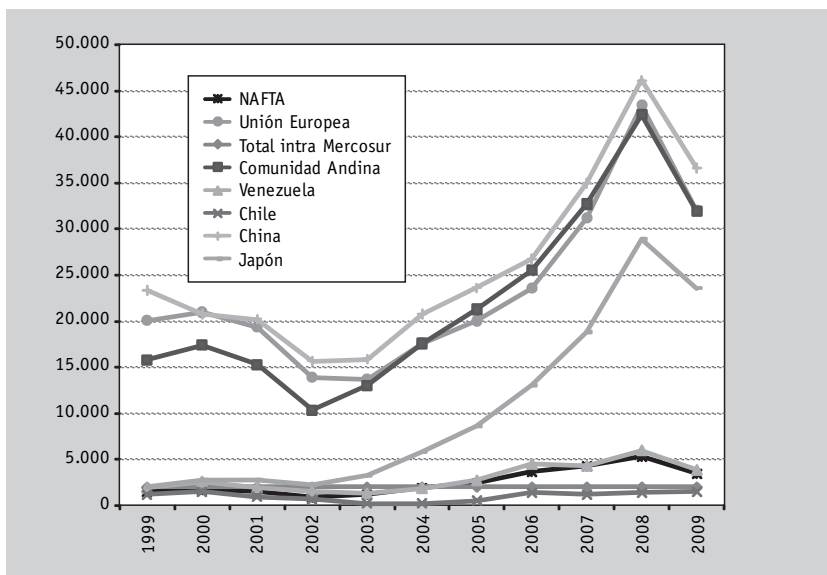


2.c. *Destino de las importaciones del Mercosur (1990-1998)*





## 2.d. Destino de las importaciones del Mercosur (1999-2009)



Por lo tanto, el Mercosur, liderado por el aparato diplomático brasileño, luchó por la inclusión en la negociación del ALCA de los subsidios agrícolas y los instrumentos de defensa comercial, temas altamente sensibles para los Estados Unidos, con el objetivo de alcanzar un acuerdo más balanceado. Frente a la posición de Estados Unidos de plantear la discusión de esos temas en el seno de la OMC, Brasil y el Mercosur se negaron – por su parte – a incluir el tema de liberalización de servicios y compras gubernamentales. El compromiso alcanzado por la co-Presidencia de Brasil y Estados Unidos fue un «ALCA à la carte», es decir una modalidad de negociación por la cual cada país conservaba la potestad de embarcarse en negociaciones plurilaterales, escogiendo los temas de la agenda y los niveles de liberalización deseados.<sup>106</sup>

Cuando las negociaciones hemisféricas, así como las multilaterales en el seno de la Ronda Doha comenzaron a estancarse, los Estados Unidos fueron abandonando progresivamente su estrategia hemisférica para adoptar una «segunda mejor» (*second best*) estrategia «bilateralista» en

<sup>106</sup> Roberto Bouzas (ed.): «Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile», Working Group on EU-Mercosur Negotiations, Thematic Area 1 OBREAL/EULARO. Disponible en: [http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=36](http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=36).

las Américas.<sup>107</sup> Las motivaciones detrás de la estrategia estadounidense bilateralista en la región fueron primordialmente de carácter geopolítico. Por un lado, contrabalancear el liderazgo brasileño en la región, debilitando la cohesión en el Mercosur a través del inicio de contactos bilaterales con Uruguay para la firma de un TLC. Una estrategia bilateral con los países del Mercosur operaría como un mecanismo para aislar a Brasil y atraerlo hacia negociaciones con los Estados Unidos.<sup>108</sup>

Por otro lado, quebrando la unidad del Mercosur, los Estados Unidos buscaban trabar el proyecto contrahegemónico propulsado por la Venezuela de Chávez en la región. Finalmente, y asociado a este punto, Estados Unidos tiene interés en favorecer a los gobiernos de izquierda moderados de América Latina como Chile (durante los veinte años de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, 1990-2010), Brasil y Uruguay<sup>109</sup> por sobre los gobiernos neopopulistas de izquierda surgidos en los últimos años en la región (Argentina, Bolivia, Venezuela y Ecuador).

La Cumbre de Mar del Plata en noviembre del 2005 fue el punto de inflexión: cuando se polarizaron las posiciones entre los 34 países, se estancaron las negociaciones hemisféricas y se operó una reconfiguración del Mercosur.<sup>110</sup> Por un lado, en dicha instancia, los países del Mercosur junto con Venezuela declararon que no se reunían las condiciones para obtener un ALCA balanceado y justo.<sup>111</sup> Más aun, Venezuela anunció su

107 Riordan Roett: «Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

108 Nicola Phillips: «Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas», en *International Affairs*, vol. 79, n.º 2, 2003, pp. 327-349.

109 Entrevista a Frank Baxter (ex embajador de Estados Unidos en Uruguay), disponible en: <http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/indexES.shtml>.

110 Con respecto a la reconfiguración del Mercosur, es importante destacar que el valor estratégico del ingreso de Venezuela en el bloque radica en que este país es la tercera economía por su tamaño en América del Sur, y el sexto productor de petróleo a nivel mundial. Asimismo, posee vastas reservas de gas natural (BBC Mundo, 4 de julio de 2007). Por otra parte, el significado político de la entrada de Venezuela es diferente para cada uno de los países miembros del Mercosur. Para Argentina, el ingreso de Venezuela representa una posibilidad de contrabalancear el liderazgo de Brasil en el bloque. Brasil, por su parte, está interesado en reforzar el valor geoestratégico del Mercosur con los recursos naturales que aportaría Venezuela, a la vez que buscaría posicionarse como el actor moderado dentro del bloque (Pedro Isern Munné: *El ingreso de Venezuela al Mercosur*, 13 de diciembre de 2005. Disponible en: [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_nota=1065](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1065)). El Parlamento paraguayo no ha aprobado el ingreso de Venezuela en el Mercosur: se puede decir que los parlamentarios paraguayos ven con recelo el ingreso de Venezuela al bloque, por los problemas políticos que atraviesa Venezuela. En Uruguay, desde la victoria del Frente Amplio en 2004, se vienen realizando esfuerzos y contactos para la incorporación plena de Venezuela al bloque, decisión que ha sido cuestionada por los partidos de la oposición.

111 Laura Carlsen: «Timely Demise for Free Trade of the Americas», 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://upsidedownworld.org/main/trade-archives-54/124-timely-demise-for-free-trade-area-of-the-americas>.

retirada de la CAN y su intención de ingresar como miembro pleno del Mercosur en diciembre del 2005.<sup>112</sup> Ello debido principalmente a su rechazo de los TLC bilaterales que Colombia, Ecuador y Perú se encontraban negociando con los Estados Unidos.<sup>113</sup>

Finalmente, las elecciones nacionales en Bolivia (2005) y Ecuador (2006) trajeron aparejados cambios hacia la izquierda en ambos gobiernos. Ello, a su vez, ha provocado un acercamiento de estos países hacia el Mercosur, por su nuevo perfil contra-hegemónico, como alternativa a la hegemonía de los Estados Unidos en la región latinoamericana. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, manifestó en su oportunidad su intención de asociarse como miembro pleno del Mercosur, mientras que el Mercosur ha establecido un grupo *ad hoc* para estudiar las fórmulas para la incorporación de Bolivia como miembro pleno del bloque.<sup>114</sup>

Paralelamente a esa reconfiguración del Mercosur también operaron fuerzas desintegradoras al interior del bloque. Por un lado, a partir del Consenso de Buenos Aires empezó a pronunciarse un proceso de bilateralización de las relaciones argentino-brasileñas en el seno del Mercosur, analizado anteriormente.

En 2002, el presidente uruguayo Jorge Batlle dio los primeros pasos para un acercamiento bilateral del Uruguay con los Estados Unidos. En ese año se creó una Comisión Conjunta sobre Comercio e Inversiones que llevó a la firma de un Tratado Bilateral de Inversiones, conocido como BIT por su sigla en inglés. En el año 2005, y mientras el déficit del Uruguay con el Mercosur se incrementaba, los Estados Unidos se fueron convirtiendo en el principal comprador de la oferta exportable uruguaya, principalmente de sus *commodities*.<sup>115</sup>

El escepticismo del Uruguay hacia el Mercosur se fue acentuando no solo por el continuo déficit comercial hacia la región sino también por el conflicto bilateral entre Uruguay y Argentina a partir del establecimiento de dos plantas de celulosa sobre el margen oriental del río Uruguay. La frustración del Uruguay con el Mercosur respecto a este conflicto es doble. Por un lado, cuando Uruguay llevó el conflicto frente al Tribunal Arbitral del Mercosur —aludiendo una violación de Argentina al Tratado de Asunción por bloquear la libre circulación de personas y mercaderías—, el Tribunal, si bien condenó la actitud negligente de Argentina frente al bloqueo de las rutas que conectan el tráfico de turismo y

---

112 Mercosur/CMC/DEC. n.º 29/05-Solicitud de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur.

113 Jaime Acosta Puertas: «La desintegración andina», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006, p. 4.

114 Mercosur/CMC/DEC. n.º 01/07-Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la incorporación de la República de Bolivia como Estado parte del Mercosur.

115 Véase Instituto Uruguay XXI, <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/>>. Mientras que en 2005 las exportaciones de Uruguay a Estados Unidos totalizaron 789 millones de dólares, en 2009 las exportaciones llegaron a 214 millones. Fuente: <<http://www.cei.gov.ar>>.

comercial de los dos países, no sancionó ninguna medida compensatoria como solicitaba el Uruguay. Esto puede ser analizado como una debilidad del sistema de integración regional para resolver las diferencias entre sus socios. Por otro lado, la neutralidad de Brasil ante el conflicto, podría interpretarse como un apoyo tácito a la Argentina.<sup>116</sup>

Parte de las autoridades gubernamentales uruguayas y del sector privado conciben y abogan por un Mercosur como un proyecto de regionalismo abierto, que no solo se trate de abrir el mercado regional sino también de abrir y expandir terceros mercados de exportación.<sup>117</sup> Uruguay aspira a estar vinculado a la región pero también proyectarse a la economía global.<sup>118</sup> Asimismo, con las principales negociaciones externas estancadas en 2005 (ALCA, la asociación interregional con la Unión Europea), la ventaja de negociar en bloque dejó de constituir un incentivo para el Uruguay.

Por este motivo, en 2005 el Uruguay retomó las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos con el objetivo de explorar la firma de un TLC. Brasil y Argentina rechazaron la idea de que Uruguay firmara un TLC en forma bilateral con los Estados Unidos ya que, de concretarse, ello violaría la Decisión n.º 32/00 que establece el principio de negociación conjunta del bloque y atentaría contra el corazón del Mercosur: la conformación de la Unión Aduanera.<sup>119</sup> En enero de 2007, Uruguay firmó un Tratado Marco de Facilitación del Comercio e Inversiones, conocido como TIFA por su sigla en inglés, que pautó una agenda de trabajo para facilitar el comercio entre ambos países. Hasta el día de hoy, las divisiones políticas domésticas respecto del tema, así como el costo de «ser excluidos» del Mercosur están frenando a las autoridades uruguayas en su intención de firmar un TLC bilateral con los Estados Unidos.<sup>120</sup>

El cambio de autoridades en el Uruguay ha marcado una línea más integracionista, pautada por un mejoramiento de las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina y una afinidad ideológica entre los gobiernos uruguayo y brasileño. No obstante ello, persiste en el seno del gobierno la visión del regionalismo abierto y se están estudiando estrategias de inserción internacional alternativas o complementarias al Mercosur.

116 Entrevista a Regis Arslanian, «Dos visiones contrapuestas sobre la consolidación del bloque regional», en *El País* (Suplemento *Economía y Mercado*), Montevideo, 25 de junio de 2007.

117 Kanishka Jayasuriya: «Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project», en *Third World Quarterly*, vol. 24, n.º 2, 2003, pp 339-355.

118 Semanario *Brecha*, Montevideo, 24 de agosto de 2006.

119 Semanario *Búsqueda*, Montevideo, 12 de enero de 2006.

120 Karen Van Rompaey: «Revisando la política comercial de Uruguay: hacia la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Estados Unidos», en *Cuadernos del CLAEH 94-95*, 2da. Serie, Año 30, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2007.

Sin duda alguna, el destino del Mercosur está definido por los intereses nacionales y la estrategia de Brasil en materia de política exterior. Si bien las características de la política externa brasileña no se han alterado en profundidad, sí se han alterado tácticamente. Por un lado, Brasil favorece la ambigüedad en materia de política exterior, lo cual le brinda un «margen de discrecionalidad» para actuar según mejor le convenga. Ello significa que frecuentemente no queda claro para terceros cuál es la posición de Brasil. A veces, tampoco está clara la posición a nivel interno, lo que se produce por disensos entre agencias domésticas.<sup>121</sup> Sin embargo, la estrategia de la ambigüedad le permite a Brasil ampliar la brecha entre su posición oficial a nivel de discurso y lo que practica en los ámbitos de negociación.

En general, y en cuanto a la conducción y formulación de la política exterior de Brasil en general, es sin lugar a dudas la Cancillería quien domina el ejercicio del poder, pero esto se hace de manera más evidente en relación con la integración latinoamericana.

Esta lógica se ha plasmado explícitamente en el Mercosur, ya que el POP de 1994 establece que son las Cancillerías las que coordinan todo el proceso de negociación en el bloque. De esta forma, Brasil no persigue la construcción de posiciones comunes en el bloque sino que hace «concesiones» que —en lugar de aportar a una verdadera integración— comprometen la percepción de la opinión pública brasileña sobre sus socios y sobre el Mercosur.

Como aspecto fundamental de la política exterior de Lula, está la prioridad asignada al eje Brasil-Argentina. Sin embargo, el relacionamiento bilateral está asimismo teñido de la lógica «asistencialista» de Brasil, que tiene como objetivo mantener a Argentina bajo control y aquietar la relación bilateral.

Otra característica de la política exterior brasileña promovida por Itamaraty es la falta de transparencia. Ello se refleja de manera importante en el Mercosur, ya que el bloque, con sus múltiples foros de negociación, promueve la proliferación de instancias y documentos, lo que contribuye a la opacidad del proceso de integración regional y, sobre todo, genera dispersión.

---

121 Ejemplo de ello es la famosa controversia sobre la restricción a la importación de neumáticos, que trasluce un desacuerdo evidente entre los argumentos de la defensa brasileña elaborada por el Ministerio del Medioambiente junto a la OMC, y los argumentos facilitados por la Cancillería en el sistema de solución de controversias del Mercosur.

2. Para construir una verdadera política comercial común<sup>122</sup> — componente esencial en un proceso de integración que aspira a constituirse en un mercado común —, es preciso consolidar un territorio aduanero único. Ello exige ciertos instrumentos jurídicos e institucionales que van más allá del arancel externo común (AEC): un régimen común o único de importación, sea cual sea la entrada del bien en el bloque.<sup>123</sup>

El Mercosur sigue estando compuesto por cuatro territorios aduaneros distintos y separados, incluso existe «una brecha entre el arancel aplicado y el cobrado resultante de los acuerdos comerciales no armonizados y una multiplicidad de regímenes especiales de importación y excepciones al AEC».<sup>124</sup>

De hecho, la discusión sobre la aprobación del Código Aduanero con vistas a la conformación del territorio aduanero único, solo se convirtió en una prioridad en el marco del relanzamiento de las negociaciones interregionales entre el Mercosur y la Unión Europea, a insistencia de la Comisión Europea.<sup>125</sup>

Si bien en la Cumbre de San Juan se aprobó el Código y otras normativas que hacen a la distribución de la renta aduanera, es posible afirmar que «el Mercosur sigue funcionando, esencialmente como una ZLC», y que será un camino dificultoso hacia la construcción de un territorio aduanero común en tanto el proceso de adhesión de Venezuela siga abierto. Hoy por hoy, parece que el Mercosur existe efectivamente como bloque regional en el marco de las negociaciones en curso con la UE.<sup>126</sup>

---

122 En el Mercosur persisten barreras a la exportación no anticipadas y soluciones *ad hoc* que generan incertidumbre, así como reducen las exportaciones, o desvíos hacia mercados menos conflictivos. Ello es el resultado de una falta de esfuerzo de armonización legislativa o de internalización nacional de normas Mercosur. Una política comercial común, que implica libre circulación intrazona, requiere la eliminación de los mecanismos que habilitan desvíos unilaterales a la política arancelaria común, así como el desmantelamiento de todas las barreras no arancelarias (BNA), como los estándares y las certificaciones por parte de los exportadores y gobiernos.

123 Ramón Torrent, o. cit., p. 39.

124 Se nota una superposición importante entre países en bienes de capital, sus piezas y accesorios. De tal manera, existe un vínculo entre el avance hacia la libre circulación y la eliminación de los mecanismos que generan los desvíos.

125 Véase Ignacio Jovtis: *Las relaciones Unión Europea-Mercosur luego de la Cumbre de Madrid. Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, México, D.F., Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.), mimeo, 2010.

126 Ramón Torrent: o. cit., p. 41.

### 3. La tensión entre crecimiento y desarrollo sustentable

Cabe recordar que desde su fundación, a través del Mercosur, los gobiernos de los Estados partes se propusieron «acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social [...] mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medioambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas [...]».<sup>127</sup>

De estos considerandos, es posible inferir que existen al interior de países algunas contradicciones difíciles de resolver, por ejemplo el mejoramiento de las interconexiones físicas con la preservación del medioambiente. Entendemos que estas tensiones están asociadas a los dilemas del crecimiento económico. Una visión alternativa podría plantearse un modelo de integración regional orientada al desarrollo sustentable,<sup>128</sup> poniendo el foco en el uso eficiente de los recursos naturales y la preservación del medioambiente, que contemple una interconexión física lo más respetuosa de los ecosistemas posible.

En materia de uso eficiente de los recursos, es posible afirmar que en los últimos años se ha avanzado en algunos intentos de integración productiva de cadenas de valor a nivel regional. En la Cumbre de San Juan, los Jefes de Estado resaltaron la puesta en marcha del Portal Empresarial del Mercosur, el desarrollo del Grupo de Integración Productiva Misiones, el Centro de Asociatividad Empresarial, los proyectos sectoriales en petróleo, gas y automotriz con respaldo del FOCEM, así como los avances en la integración productiva en las áreas metalmecánica, energía eólica, madera y muebles, vinos, fitosanitaria, aeroindustrial e integración fronteriza, que indica una importante participación de las pymes de la región.

.....  
127 Véase Tratado de Asunción.

128 En este trabajo definimos desarrollo sustentable tomando como punto de partida la definición y propuestas enunciadas por el informe Brundtland de 1986, como un desarrollo económico, social y medioambientalmente sustentable. Ello quiere decir que el desarrollo debe contemplar una dimensión de justicia intergeneracional (uso y explotación de los recursos, cuidado del medioambiente y los ecosistemas), de justicia intrageneracional (justicia social) y de justicia internacional (las naciones más acaudaladas deben ser solidarias con las menos pudientes en términos de financiamiento y transferencia de tecnologías). Asimismo, creemos que para que el desarrollo sea sustentable debe ser culturalmente respetuoso de las minorías étnicas y de la diversidad sexual, y políticamente sustentable. Esto último significa que el desarrollo debe respetar y tomar en cuenta las distintas visiones de los *stakeholders* o beneficiarios, contemplando la más amplia participación social en las estrategias de construcción del desarrollo y sopesando las voces menos fortalecidas (ejemplo: poblaciones indígenas, quilombolas, entre otras), para que dicha participación sea justa y equitativa y no un mero ejercicio formal en pos de la legitimación de una política.

Sin embargo, los avances en materia de interconexión física han sido más controvertidos. Como ejemplos concretos de integración de infraestructura en marcha pueden resaltarse el proyecto de interconexión eléctrica de 500 MW entre Uruguay y Brasil, financiado mayoritariamente por el FOCEM. Otros ejemplos de avances en infraestructura en la subregión son: ampliación del sistema de saneamiento de Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), rehabilitación y pavimentación asfáltica del tramo Concepción-Puerto Vallemí, construcción de la línea de transmisión Itaipú-Villa Hayes, entre otros.

La obra de infraestructura planificada para la hidrovía Paraná-Paraguay es considerada por los países como un elemento clave para la integración física efectiva, ya que permite expandir el desarrollo comercial de la región, reduciendo los costos de transporte. Argentina, Brasil y Paraguay han invertido millones a través de sus sectores públicos, privados y organismos financieros internacionales en la ampliación y modernización de su infraestructura portuaria lo cual ha generado controversias y reclamos por parte de las organizaciones sociales de protección del medioambiente.<sup>129</sup>

En cuanto a la integración energética, el Mercosur se enfrenta a un gran desafío, ya que el crecimiento económico demanda más y más energía. En este sentido, Brasil está mejor posicionado, ya que cuenta con una matriz energética diversificada con un alto nivel de energía renovable. Asimismo, es líder mundial en la producción de biocombustibles, fundamentalmente etanol, derivado de la caña de azúcar. El resto de los socios se encuentran desarrollando incipientemente sus propias industrias de biocombustibles y se ha creado un Subgrupo de Trabajo a nivel de Mercosur para el desarrollo y armonización de estándares en esta materia. Cabe resaltar que, desde nuestra visión, los biocombustibles no constituyen energías limpias ni renovables, ni mucho menos una estrategia de desarrollo sustentable, ya que su expansión esta provocando un cambio en el uso directo e indirecto de la tierra. Ello conlleva a que se produzca, mediante la expansión de los biocombustibles, un corrimiento de la frontera agrícola hacia biomas<sup>130</sup> sensibles, además de promover un modelo de crecimiento que expulsa mano de obra del

129 María Montserrat Llairó: «Los grandes proyectos de infraestructura del Mercosur. La Hidrovía Paraguay-Paraná: realidades y controversias», en *Proyección*, n.º 6 (Facetas de la relación política-territorio), Mendoza, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIEOT), 2009.

130 Un bioma (del griego «bios», vida), también llamado paisaje bioclimático o área biótica (y que no debe confundirse con una ecozona o una ecorregión), es una determinada parte del planeta que comparte clima, vegetación y fauna. Un bioma es el conjunto de ecosistemas característicos de una zona biogeográfica que es nombrado a partir de la vegetación y de las especies animales que predominan en él y son las adecuadas. Fuente: <<http://es.wikipedia.org/wiki/Bioma>>.



campo y que todavía promueve prácticas laborales perjudiciales para la salud y la dignidad de los trabajadores, especialmente de la caña de azúcar y que presiona sobre el precio de la tierra y relentece la reforma agraria.<sup>131</sup>

No obstante ello, es posible afirmar que el crecimiento económico de los países miembros del Mercosur, está fuertemente basado en la expansión de la agroindustria para la exportación. Este sector productivo es fuertemente concentrador de tierras y de riquezas, que es la base histórica del subdesarrollo latinoamericano y, que sumado al avance de la industria de biocombustibles basado en los monocultivos de caña de azúcar y soja, se ha venido registrando un corrimiento de la frontera agrícola hacia biomas sensibles, como el Cerrado y la Amazonia en Brasil,<sup>132</sup> y el avance de la soja transgénica en Argentina, Paraguay y Uruguay, que –junto al avance de la forestación– comprometen la supervivencia de los pueblos originarios y la agricultura familiar (y con ello la soberanía alimentaria de estos países).

Por todo ello, es posible afirmar que el crecimiento económico basado primordialmente en la agroindustria exportadora y el crecimiento de rutas del comercio y de generación de fuentes de energía como represas hidroeléctricas o gasoductos u oleoductos está comprometiendo la preservación del medioambiente en el largo plazo. Asimismo, un modelo fuertemente basado en la concentración de tierras, sin políticas sociales y fiscales redistributivas atenta contra el objetivo de promover un desarrollo sustentable con justicia social.

#### 4. La dimensión social y la coordinación de políticas sociales

El Tratado de Asunción comienza diciendo «que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social». Esta es la única referencia a *lo social* que se encuentra en el documento fundacional del Mercosur. Asimismo, esta ausencia se observa también en los contenidos del POP.

La institucionalización<sup>133</sup> de un ambiente regional que permita la

---

131 Karen van Rompaey: «The Political Economy of Agrofuels in Brazil and the Contested Meaning of Sustainable Development», Tesis de Maestría de la Universidad de Warwick (Coventry, Reino Unido), mimeo, 2008.

132 Ídem.

133 El concepto «institucionalización» hace referencia al establecimiento y vigencia de reglas de juego o pautas normativas en una sociedad. Las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (Douglass C. North: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 13).

coordinación de políticas públicas sociales emana de un acuerdo político y social de atender un problema específico común a los Estados partes del bloque regional, establece obligaciones y derechos específicos para cada actor relevante, establece objetivos y metas claras, y requiere de la construcción de instrumentos para evaluar su consecución.

La historia del último decenio del Mercosur se lee a través de los incumplimientos entre los países y los bloqueos a las iniciativas de (re)fundación y (re)lanzamiento. De todas formas, durante los últimos años se observan iniciativas regionales que permiten una lectura de la evolución del Mercosur a partir de los logros del proceso. No es un dato menor que parte de esos logros se registran en la agenda social del bloque.

Siguiendo a Mariana Vázquez: «[...] al momento de ser creado, el Mercosur tenía una clara orientación económica y comercial. Se buscaba desarrollar el comercio entre los Estados partes y la integración era entendida solamente como una relación comercial, sin profundizarse en aspectos como la calidad de vida de los ciudadanos, la participación de la sociedad civil en el proceso, el desarrollo socioeconómico de los países, la educación, la salud, etcétera».<sup>134</sup>

Durante la primera década del siglo XXI, marcada por la crisis económico-financiera, se produjo un viraje político e ideológico en los países de la región. El 27 de octubre de 2002, Luis Inácio *Lula* da Silva (Partido dos Trabalhadores, PT) fue electo presidente de Brasil, derrotando a José Serra del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). En mayo de 2003, asumió Néstor Kirchner en la República Argentina; y, en octubre de 2004, el Frente Amplio de Uruguay ganó las elecciones nacionales (Tabaré Vázquez asumiría la Presidencia en marzo de 2005). Tres años después, en abril de 2008, Fernando Lugo ganaba las elecciones en Paraguay.

Este viraje supuso que el proceso de integración adquiriera otro cariz. Si bien los aspectos comerciales mantienen su centralidad, la agenda se amplió y alcanzó ejes temáticos marginales hasta el momento. Esta ampliación (y apertura por parte de los gobiernos) abrió el camino para la incorporación de «otras agendas», vinculadas a cuestiones sociales, culturales, étnicas, medioambientales, entre otras, lo que redundaba —por un lado— en una mayor participación de la sociedad civil organizada y —por otro— en un aumento de la legitimidad social del bloque.

En el camino hacia dicha coordinación institucionalizada, desde su origen hasta el presente, el Mercosur ha dado algunos pasos significativos. Un ejemplo es la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) creada en el 2000.<sup>135</sup> Esta instancia busca «[...] atender

134 25 años de paz, democracia e integración regional. *Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del Mercosur*, Montevideo, CEFIR-INWENT-Identidad Mercosur, Montevideo, 2010, p. 56.

135 Mercosur/CMC/DEC. n.º 61/00-Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS).

falencias estructurales de los Estados partes e ir generando una igualación de sus capacidades, de manera que las asimetrías y desigualdades que existen entre ellos sean cada vez menores, en pos de ir forjando una integración igualitaria para todos los ciudadanos y ciudadanas del Mercosur».<sup>136</sup>

La novedad más importante en este tema es la creación del Instituto Social del Mercosur en 2007,<sup>137</sup> cuyo cometido es contribuir a la promoción de un diseño participativo de políticas sociales regionales, en una búsqueda por superar las asimetrías a través de mecanismos de cooperación horizontal. Funciona como una instancia técnica de investigación, discusión y concertación intersectorial, a partir del estudio de los problemas sociales que existen en el Mercosur. Esto constituye un punto de inflexión, debido a que es la primera instancia regional dedicada exclusivamente a esta temática.

Otro ejemplo son las acciones que se desarrollan en ámbito sociolaboral, acciones que se han construido paulatinamente. En 1994 se creó el Subgrupo de Trabajo n.º 10 (SGT-10), como un espacio de coordinación intergubernamental pero que cuenta con representación de empleadores y trabajadores. Dos momentos se destacan del itinerario regional en esta temática.

Por un lado, la Declaración Sociolaboral y creación de la Comisión Sociolaboral en 1998. En ese entonces, el SGT-11 se dividió en ocho comisiones para tratar los temas relacionados con sus objetivos y, a partir de los intercambios, se comenzó a redactar una Carta Social para el Mercosur, siguiendo el ejemplo de la Carta Social Europea. Con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en medio de fuertes controversias, se redactó una *Carta de derechos fundamentales en materia laboral*, que definitivamente se acordó con el texto de lo que es la Declaración Sociolaboral (DSL), aprobada por la Cumbre Presidencial de 1998 en Brasil.<sup>138</sup>

Sin embargo, los trabajadores agrupados en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) aspiraban a un paso más, en el sentido de que era necesaria la creación de un ámbito que, entre otros cometidos, tuviera el contralor del cumplimiento de lo que establecía la DSL. Es así que se puso en marcha la Comisión Sociolaboral (CSL), aceptada y aprobada por la Cumbre Presidencial de Río de Janeiro en 1998. Este conjunto de logros, el SGT-10 (en su denominación actual), la DSL y la creación de la CSL, según algunos especialistas, viene a formar parte de la construcción del espacio social del Mercosur.<sup>139</sup>

136 25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del Mercosur, o. cit., pp. 56-57.

137 Mercosur/RES/CMC n.º 03/07-Instituto Social do Mercosul.

138 Véase: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/declaraciones/declmercosur1998.htm>.

139 Véase Jorge Bruni: *Los órganos sociolaborales del Mercosur: historia y estado actual de la cuestión*. Disponible en: [http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec\\_soclabor.pdf](http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec_soclabor.pdf).

A su vez, en 2004, se creó el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMPLE). Ello significa un avance cualitativo respecto a los logros anteriores, e incluye un Observatorio del Mercado de Trabajo.<sup>140</sup> Tiene como función elaborar la evaluación y seguimiento de la *Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo*.<sup>141</sup> Se parte de un enfoque integral en el que se relacionan las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social, y es coordinado por los Ministerios de Trabajo de los estados miembros.

Asimismo, otra área donde se han registrado avances significativos es en el denominado Sector Educativo del Mercosur. Esta iniciativa nace unida a la creación del bloque regional: los Ministerios de Educación de los Estados partes acordaron la necesidad de construir un espacio institucional en el recién creado Mercosur. Es así que pocos meses luego de la firma del Tratado de Asunción, en diciembre de 1991, el Consejo Mercado Común (CMC) aprueba la creación del Sector Educativo del Mercosur (SEM).

Entre las actividades desarrolladas por el SEM se destacan las acciones emprendidas en el campo de la promoción de los derechos humanos en la región, la iniciativa Parlamento Juvenil del Mercosur o los avances en el área de la Educación Superior (acreditación regional de titulaciones de grado, movilidad académica, entre otras).

Por último, cabe mencionar otro eje donde se observan logros en la coordinación intergubernamental: el sector salud. La constitución de la Reunión de Ministros de Salud y el Subgrupo de Trabajo n.º 11 (SGT-11) estableció la institucionalización de instancias donde armonizar y establecer mecanismos de control sanitario. El trabajo se centra en el intercambio de información, simplificación de trámites de registro de productos, armonización de normas fitosanitarias, entre otras.

---

140 El Observatorio posee una página web <<http://www.observatorio.net/>>, pero no dispone de información actualizada.

141 Mercosur/CMC/DEC n.º 46/04-Estrategia Mercosur de crecimiento del empleo.

## 5. Evaluando la participación social en el Mercosur<sup>142</sup>

### Agendas y actores

La participación social es un eje central de los procesos de integración. Entendemos la participación social como un mecanismo de gobernanza que agrega miradas, reflexiones, demandas y posibilidades al proceso de integración regional. Hay quienes sostienen que la participación de actores sociales hace más complejo al proceso pero, sin el aporte y la mirada de la sociedad civil, los procesos de integración regional corren el riesgo de perder legitimidad ciudadana.

En el proceso de integración del Mercosur aparece como evidente la necesidad de institucionalizar instancias de participación que conviertan a las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en protagonistas de la marcha de la integración.<sup>143</sup> El Mercosur, en el marco de su institucionalidad actual, sigue ofreciendo un espacio estrecho e insuficiente para la incorporación de todas las nuevas agendas de la sociedad civil, que no solamente son sociales, sino también políticas, económicas, medioambientales y culturales.

La heterogeneidad y complejidad de la sociedad civil de los países, con multiplicidad de actores con diferentes capacidades para enunciar sus voces y visiones, implica que un proceso de profundización democrática y participación ciudadana debe incluir este pluralismo. Concomitantemente, la integración regional afecta las agendas particulares de las organizaciones sociales.

En muchas oportunidades, cuando se discute la participación de la sociedad civil, se plantean dudas acerca de su representatividad. Las organizaciones y movimientos de la sociedad civil se representan a sí mismos y a la población para y con quien trabajan. Frecuentemente se cae en el debate estéril de discutir qué organización es más representativa,

142 Esta sección se confeccionó en base a las consideraciones que se encuentran en: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.): *El Mercosur ciudadano. Un reto para una nueva institucionalidad*, Montevideo, ALOP, 2009. La publicación fue el resultado del proyecto «Seguimiento de las Cumbres Sociales del Mercosur» es una iniciativa apoyada por ACCIONAID. Se realizaron entrevistas a informantes calificados de la región, sobre una pauta semiestructurada que permitía un mayor intercambio con el entrevistado pero sobre puntos establecidos que facilitaban la sistematización de estas. Se denomina ideas fuerza al conjunto de ideas generales, subyacentes: se deducen como mayoritarias del conjunto de las entrevistas y marcan más que nada una tendencia, actitudes, puntos de partida. El documento final fue elaborado conjuntamente con el Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS).

143 Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP): *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y Acuerdos de Asociación*, México, D.F., 2008.

lo que resulta en una lógica reduccionista de competencia de actores. Es posible afirmar que esto pasa en la dinámica real y no solo en los análisis teóricos.

La legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, sino por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y por las particularidades de los grupos de base.

Las voces de diferentes actores otorgan una particular fisonomía al paisaje político del Mercosur. Movimientos de diferente signo entrecruzan visiones y diálogos. En este contexto, todo esfuerzo de gestión democrática debe estar dirigido a aumentar las voces de quienes participan (y de quienes no lo hacen aún) y de los mecanismos para que los gobiernos las escuchen, pero también a generar mayores espacios de diálogo e interconexión, e integrar a grupos menos organizados en estos espacios de participación. Entre los diferentes movimientos sociales y actores políticos existe un escaso reconocimiento mutuo, lo que dificulta la posibilidad de una transferencia real de las demandas hacia los tomadores de decisiones en el bloque. Asimismo, existe el riesgo de cooptación de las agendas y actores sociales por agentes político-partidarios, por lo que es necesario resguardar la independencia y visión crítica-constructiva de los actores sociales.

A este respecto, las redes y los foros de la sociedad civil tienen un rol cada vez más importante, que es el de articular esta diversidad y esta capacidad distinta que tienen los actores de la sociedad civil de contribuir a un proyecto amplio, lo cual resulta fundamental, porque aislados pierden capacidad real de intervención o incidencia.

En este tema de la democracia y la participación ciudadana, merece una mención especial la nueva realidad constituida por movimientos y actores sociales que actúan a nivel local-nacional-regional-global, generalmente con afinidades y vinculados a sectores políticos progresistas, pero que actúan con autonomía dentro del espacio público y con independencia de los partidos políticos. Si detenemos la mirada en estos actores, es posible constatar que su acción en lo regional y global ha generado nuevas agendas, que no solo demandan la consagración de nuevos derechos, sino que colocaron en la discusión pública una agenda de justicia social y desarrollo sustentable en el ámbito del Mercosur y el comercio internacional.

La acción de los movimientos y organizaciones sociales en lo regional y global trasciende los contenidos y contextos de sus luchas nacionales, pero estos dos niveles, lo nacional y lo internacional, están en estrecha relación entre ellos, de tal forma que las transformaciones que se logran en uno llevan a transformaciones en el otro. El espacio de

acción de estos actores sociales, aún cuando crece en el espacio global, se asienta en las experiencias de organización y disputa en los espacios nacionales, y se combina creativamente en una pluralidad de marcos, de significados de la acción y en diferentes escenarios políticos, sean estos globales, regionales, nacionales o locales. Lo esencial de la combinación se expresa en la constitución de redes y plataformas regionales que producen alianzas y sinergias entre actores sociales de diferente origen y orientación.

La propia evolución de las temáticas así lo exige: por ejemplo, hoy en día abordar una agenda de «desarrollo sustentable» o de problemas ambientales supone articular simultáneamente el debate y la acción en todas esas escalas (local-nacional-regional-global). Una de las posibles consecuencias de esta acción regional es que estos movimientos impulsan derechos, ciudadanía múltiple y en expansión, que transforman los antagonismos nacionales en solidaridades sectoriales, que también permean las fronteras tradicionales de los países, creando acercamientos que son embriones de ciudadanía regional y/o global. Un ejemplo de esto lo constituye la acción de plataformas continentales como la Alianza Social Continental contra el ALCA previa a la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005.

A la hora de hacer un balance del potencial político de las organizaciones y movimientos sociales más activos en el Mercosur, sin duda una de sus mayores fortalezas es constituir espacios articuladores de visiones compartidas, que van conformando identidades colectivas, a la vez que ponen en juego la experiencia, capacidad y conquistas acumuladas, y que concitan una valoración positiva de otros actores sociales y de actores y representantes políticos.

Lejos de paralizarse por la falta de ámbitos de participación y por las limitaciones que genera el déficit democrático que caracteriza al Mercosur, la sociedad civil de la región ha ido tomando contacto con los problemas y las oportunidades que surgen en el proceso de integración, y diversos sectores han llevado a cabo acciones para lograr que el proyecto regional cumpla con objetivos de «mejorar las condiciones de vida» de las personas a través del «desarrollo económico con justicia social», como dice el Tratado de Asunción.

Es así que sindicatos, ONG, cooperativas, pequeños y medianos empresarios, mujeres, organizaciones de la agricultura familiar, jóvenes, asociaciones que trabajan en temas de derechos sexuales y reproductivos, entre otros, han planteado demandas y propuestas a los gobiernos de la región respecto de la agenda de la integración, en función de sus intereses y necesidades sectoriales específicos y de su propia visión del proceso.

Sin embargo, es necesario tener presente que los niveles de participación social logrados hasta el momento en el Mercosur son reducidos y que solamente algunos sectores de la sociedad civil, como los trabajadores organizados sindicalmente y los empresarios, han jugado un rol relativamente destacado. Los niveles de influencia alcanzados, aun por los sectores más organizados y activos de la sociedad civil involucrados en la toma de decisiones fundamentales para la marcha del proceso de integración, son todavía muy limitados.

## Evaluación de la institucionalidad participativa

Entre los actores y plataformas sociales del Mercosur existe una percepción de avances en el proceso de integración regional pautada por la creación de cierta institucionalidad supranacional, el mantenimiento de un flujo comercial importante y hasta su propia continuidad como proceso. Sin embargo, globalmente se detectan las siguientes dificultades en el Mercosur desde la sociedad civil de la región:

Déficit democrático y precariedad institucional
Difícil articulación entre los gobiernos (proceso estancado y dependiente de la voluntad de los gobiernos)
Falta de transparencia y burocratización del proceso
Ausencia de complementación productiva y de negociación internacional como bloque
Incapacidad para pensar en políticas regionales de desarrollo (coordinación de políticas)
Ausencia de supranacionalidad
Escasa participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones
Insuficiente internalización de la normativa emanada de los organismos del Mercosur por parte de los Estados miembros

**Fuente:** Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.): *El Mercosur ciudadano. Un reto para una nueva institucionalidad*, Montevideo, ALOP, 2009, p. 38.



Del relevamiento realizado sobre los espacios de participación social se desprenden las siguientes evaluaciones de la institucionalidad participativa actual.

**Foro Consultivo Económico y Social (FCES).** La experiencia del funcionamiento del FCES ha sido en general frustrante para sus integrantes. Con escaso poder de incidencia en los asuntos regionales y un relativo estancamiento en su funcionamiento, el FCES no es visualizado como una instancia real de participación de la sociedad civil. Ello lleva que en la actualidad se discuta su vigencia y su pertinencia como instrumento de participación en el diseño de una nueva institucionalidad del Mercosur. Nació en un momento distinto y su composición responde a una visión más tradicional de la sociedad civil, organizada según la división trabajo-capital.

**Parlamento del Mercosur (PM).** Existen expectativas moderadas con respecto al PM. Es visualizado como un paso más hacia la creación de instancias supranacionales que permitirá una reflexión política plural de la agenda del proceso de integración regional. Pese a ello, existe incertidumbre sobre el real compromiso de los partidos políticos con su funcionamiento (que determina muchas cosas pero fundamentalmente el sentido y calidad de lo que se haga), así como por su financiamiento y su efectiva inserción en el Mercosur institucional-gubernamental.

El Parlamento brinda oportunidades de transformarse en un espacio de *lobby* para la sociedad civil de la región: un ejemplo es la aprobación del Estatuto de Cooperativas del Mercosur (aprobado en abril de 2009) y producto de la incidencia de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur. En esta línea, existe la posibilidad de realizar audiencias públicas abiertas en coordinación con las comisiones del Parlamento (hasta el momento es un instrumento poco utilizado). Mención aparte merece la construcción de un vínculo entre el Parlamento y la sociedad civil: la audiencia que organiza la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlamento del Mercosur, donde se presenta el Informe Anual sobre Derechos Humanos en los Estados Partes.<sup>144</sup>

**Reuniones Especializadas (RE).** Las RE se valoran como instancias donde participan otros componentes de los gobiernos más vinculados a las políticas (productivas, sociales, culturales) y menos a las cancelerías. Ello las transforma en potenciales instrumentos que habiliten la elaboración de agendas y políticas regionales en los temas que las ocupan. Además del ya recurrente problema presupuestal, y quizás a causa de una de sus principales potencialidades, las RE tienen un bajo

---

144 Artículo 4, numeral 3 del Protocolo Constitutivo del Parlamento Mercosur: «Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del Mercosur».

poder decisorio y una fuerte fragilidad institucional (cesan cuando los gobiernos así lo disponen).

Las Reuniones Especializadas se han transformado en un espacio de diálogo político, participación y propuesta, donde la sociedad civil organizada incide en políticas públicas sectoriales. Los ejemplos más claros son la Reunión Especializada de la Mujer (1998), la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (2001) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (2004).

**Programa Somos Mercosur (PSM).** Inaugurado en 2005, es principalmente visualizado como una buena iniciativa de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos. Permitió «revelar» una gran diversidad de iniciativas y actores de la sociedad civil que se venían ocupando de los temas regionales. La ampliación de la agenda y los actores facilitó la creación de las Cumbres Sociales. En contrapartida, se constata que no todos los gobiernos de la región han asumido con la misma fuerza esta idea y esto se refleja en sus prácticas (ya sea en cómo el Programa articula con la sociedad civil en cada país, ya sea en cómo se diseñan y organizan las acciones en cada PPT). De igual forma se visualiza que el PSM no tiene una participación clara en la institucionalidad del bloque y, por ende, se puede dismantelar cuando los gobiernos así lo dispongan. Asimismo, se observan, asimetrías en las modalidades de relacionamiento y articulación gobierno y sociedad civil según los países.<sup>145</sup>

**Cumbres Sociales (CCSS).** Desde el 2006, las CCSS son visualizadas como un avance cualitativo y político que permitió generar un espacio de diálogo entre articulaciones de la sociedad civil, y entre estas y los gobiernos. Pero las CCSS, como instrumento, deben ser revisadas debido a que: i) existe el peligro de que se vuelvan rutinarias; ii) no tienen ninguna vinculación establecida con el proceso decisorio del Mercosur (por ende, aunque superen su falta de elaboración de propuestas, no se visualiza cuál sería el grado de atención a estas); y iii) son costosas e insumen un proceso de elaboración y preparación que supera las posibilidades reales de organizaciones y a veces hasta de los gobiernos para poder implementarlas.

---

145 Argentina creó, en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. En Brasil fue creado el Consejo Brasileño del Mercosur Social y Participativo (Secretaría General de la Presidencia de la República Federativa del Brasil). Paraguay y Uruguay no han habilitado espacios institucionales de este tipo. En Uruguay, en octubre de 2010, se realizó una reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre autoridades ministeriales y representantes de la sociedad civil con el objetivo de comenzar un proceso de intercambio para la creación de un espacio de diálogo permanente entre la Cancillería y las organizaciones y redes de la sociedad civil en relación con la inserción regional e internacional del Uruguay.

**Red de Mercociudades.** Mercociudades es la red que reúne a las Alcaldías, Intendencias Municipales y Prefeituras de los centros urbanos del Mercosur. Su existencia de por sí garantiza un contenido específico, fundamentalmente social y cultural, al proceso de integración y favorece un nuevo estilo de ejercicio de gobierno local, democrático y descentralizado. Desde el año 1995, Mercociudades ha tenido una línea permanente de claro involucramiento con el proceso de integración regional, convirtiéndose en un punto de referencia del proceso de construcción del Mercosur en el concierto internacional de ciudades.

Luego de muchos años de reclamos infructuosos, en la actualidad Mercociudades es parte de la institucionalidad del Mercosur, dentro del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR).<sup>146</sup>

**Instituto Social del Mercosur (ISM).** Si bien es cierto que, por el momento, la participación de la sociedad civil ha sido muy marginal, es un instrumento de gran potencial y las organizaciones de la sociedad civil deberán diseñar estrategias de participación que les permitan lograr niveles de incidencia reales, como forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos.

La debilidad del ISM radica en que se trata de un instrumento de los cuatro Ministerios de Desarrollo Social y los Ministerios controlan la agenda del nuevo instituto. Esto conlleva una situación donde se genera un espacio donde la sociedad civil puede incidir pero el ISM tiene escasa independencia para construir una agenda propia y con mirada supranacional.<sup>147</sup>

En resumen, los diferentes componentes de participación en el actual formato institucional del Mercosur distan de ser aceptables, con el agravante de que muchos de ellos son institucionalmente débiles y plausibles de ser eliminados si cambia la visión y el sentido de la integración por parte de los gobiernos de turno.

Algunas de las limitantes más serias que se observan se pueden resumir en las siguientes.

1. Hay una gran distancia entre el discurso oficial y los hechos. Si se toman como base las declaraciones, documentos, consensos, comunicados, acuerdos, y hasta el lenguaje utilizado en muchos de ellos, parecería que «estamos todos en lo mismo», pero los hechos después son mucho más lentos y dificultosos que

---

146 Mercosur/CMC/DEC. n.º 41/04-Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR).

147 En el caso del Instituto Social del Mercosur se conjugan dos aspectos claves que hacen al desarrollo del bloque y que interesan a la sociedad civil: la supranacionalidad como idea y valor a construir, y la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas.

los discursos, y en ocasiones sucede el incumplimiento de los compromisos asumidos.

2. Los problemas de transparencia a nivel del Mercosur son especialmente graves, ya que se mantiene el secretismo y la reserva, y las dificultades de acceso a la información, lo que aleja al ciudadano común —y aun al involucrado y activista— del conocimiento de los elementos fundamentales para entender lo que está pasando, y poder incidir en la orientación de la toma de decisiones. En este contexto nadie sabe quiénes están negociando los temas claves del Mercosur de hoy, ni en representación de quiénes, ni quién los controla. Cabe señalar que, con respecto a la negociación de acuerdos comerciales regionales o con terceros países, hay una escasa transferencia de información desde los gobiernos a la sociedad civil lo que redundaría en un insuficiente aporte de la sociedad civil al debate sobre la conveniencia (o no) de firmar este tipo de acuerdos.
3. La construcción de un Mercosur ciudadano no es ajena a la dinámica de los otros componentes del proceso de integración. Así como no es posible una ciudadanía regional sin instancias supranacionales, tampoco es posible lograr una conciencia de lo regional en nuestros países si no funciona la complementación productiva, un comercio justo e inteligente, una capacidad de negociación regional o la necesaria formulación de políticas públicas conjuntas que garanticen los derechos de todos sus pobladores.
4. La carencia de recursos económicos para garantizar el funcionamiento de estas instancias en general y la participación de la sociedad civil en ellas es otro problema recurrente en el Mercosur. Un ejemplo claro son las Reuniones Especializadas, aquellas que han funcionado mejor tienen dos elementos constituyentes que explican en parte ese buen suceso. El primero de ellos es que existen fuentes de financiamiento externas al Mercosur y a los presupuestos de los gobiernos nacionales que garantizan su funcionamiento y la participación de organizaciones de la sociedad civil.<sup>148</sup> El otro elemento constituyente

---

148 Por ejemplo, la Reunión Especializada sobre Agricultura Familia es apoyada por el Programa FIDA Mercosur (Programa de apoyo institucional y normativo con el objeto de reducir la pobreza rural en la zona del Mercosur). Otro ejemplo: la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), a través del Programa de Cooperación Mercosur-AECID, apoya los proyectos «Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur» (Reunión Especializada de la Mujer) y «Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del Mercosur» (Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM)).

es que en ellas existe un fuerte compromiso de participación de articulaciones regionales de la sociedad civil que permiten lograr otra capacidad de organizarse, articularse y generar incidencia y propuestas. Pero sin el primer elemento no sería posible capitalizar el segundo y esto lleva a que la suerte de estas instancias dependa exclusivamente de su capacidad o posibilidad de conseguir financiamiento externo.

5. En el nivel de los actores de la sociedad civil se percibe un sentimiento de fatiga con relación al Mercosur, derivado de, por un lado, el esfuerzo de articular agendas a nivel de la región no tiene correlato con los intereses de la sociedad civil brasileña (más enfocada hacia la política doméstica), y, por el otro, el cansancio resulta del vaciamiento de los espacios de participación e incidencia, que redundan en escasas transferencias a los tomadores de decisiones en el Mercosur.

## IV. Conclusiones

Este documento ha examinado las distintas dimensiones del proceso de integración del Mercosur, destacando los principales avances, obstáculos y desafíos, a veinte años de su establecimiento.

Una primera conclusión general se desprende de este trabajo: el Mercosur sufre de un «estancamiento dinámico». Esto quiere decir que el proceso de integración va avanzando en forma dispar en distintos sectores, aunque algunos de ellos se estanquen por determinados períodos. Asimismo, esta idea nos remite a plantear la necesidad de elaborar estrategias que encaucen al proceso hacia una salida de esta situación.

En el plano jurídico-institucional se concluye que, si bien ha habido algunos desarrollos en sus mecanismos e instrumentos, la institucionalidad del Mercosur no está adecuada al grado de profundización y alcance que tiene actualmente el proceso y al que aspira el proyecto en función de sus objetivos fundacionales y desarrollos posteriores. En cuanto concierne a la seguridad jurídica del bloque, queda camino por recorrer para acelerar la internalización de normas y generar un marco jurídico claro y transparente, que le otorgue fortaleza y credibilidad hacia adentro y hacia fuera del bloque.

En cuanto a la dimensión político-ideológica del bloque se demostró que la convergencia ideológica ha facilitado algunos avances, más a nivel discursivo, pero que no es condición suficiente para resolver conflictos más estructurales que hacen a los desencuentros entre socios grandes y chicos en el Mercosur.

La coordinación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, de competencia) ha sido de facto en la primera etapa del Mercosur, no registrándose avances sustantivos en la integración positiva en este plano. En lo que hace a la evolución del comercio intra y extrazona se pueden distinguir tres períodos: de 1991-1998 de liberalización y crecimiento del comercio, de 1999-2004 de crisis y retracción del comercio, y de 2005 a la fecha de recuperación y aceleración del comercio, así como diversificación de los destinos de exportación. Asimismo, cabe concluir que Brasil, como potencia regional y emergente se ha ido despegando más y más (en el último período) de sus socios regionales en materia de calidad y cantidad de sus exportaciones.

Las divergencias en materia de política exterior y la persistente dificultad a la hora de consolidar un territorio único aduanero han dificultado la negociación y la obtención de resultados sustanciales del Mercosur con terceros. Las asimetrías de tamaño y de política han generado fricciones desintegradoras y en el compromiso político de los países miembros en el seno del bloque.

En cuanto a los objetivos de promover el crecimiento económico, el uso eficiente de los recursos y la preservación del medioambiente, es posible afirmar que el crecimiento económico basado primordialmente en la agroindustria exportadora y el crecimiento de rutas del comercio y de generación de fuentes de energía como represas hidroeléctricas, gasoductos u oleoductos está comprometiendo la preservación del medioambiente en el largo plazo en el bloque. Asimismo, un modelo fuertemente basado en la concentración de tierras, sin políticas sociales y fiscales redistributivas como el que predomina en el bloque, atenta contra el objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable con justicia social.

Sin embargo, la dimensión social se percibe como un avance en el alcance del Mercosur, producto de una nueva visión del proyecto que trasciende lo comercial y aspira a un modelo más justo y equitativo de integración regional. Restan aún instancias supranacionales para una verdadera generación de políticas sociales regionales en el bloque.

En cuanto a la participación de la sociedad civil y movimientos sociales en el Mercosur, es posible concluir que existe un déficit importante. La multiplicidad y diversidad de actores no se refleja en una institucionalidad que garantice la incorporación de estos actores en el proceso. Asimismo, existen dificultades de financiamiento de las instancias de participación y la falta de transparencia que opera al interior de Mercosur obstaculiza la participación real y, por ende, la legitimidad social y ciudadana del proceso.

Todo lo cual hace pensar que, para alcanzar tanto los objetivos fundacionales como los incorporados en la era «progresista» del bloque, habría que realizar un análisis exhaustivo, de cuánto está dispuesto a ceder soberanía Brasil, ahora que se está consolidando como potencia emergente y *global player* en el escenario internacional.

## V. Bibliografía consultada

- ACOSTA PUERTAS, Jaime: «La desintegración andina», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.
- AGUERRE, María Julia, Jorge BALBIS y Juan José SARACHU: *La sociedad civil en el Mercosur. Guía de Actores*, Montevideo, Programa Mercosur Social y Solidario, 2004.
- ALEMANY, Cecilia, y Beatriz LEANDRO: *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*, Montevideo, FES, noviembre 2006.
- ARBOLEYA, Ignacio: «La participación de la sociedad civil organizada en el Mercosur. Nuevos desafíos para un nuevo modelo de integración», *Boletín LogoLink América Latina*, 4 de agosto de 2008.
- ARSLANIAN, Regis «Dos visiones contrapuestas sobre la consolidación del bloque regional», en *El País* (Suplemento «Economía y Mercado»), Montevideo, 25 de junio de 2007.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO (ALOP): *El Mercosur ciudadano. Un reto para una nueva institucionalidad*, Montevideo, ALOP, 2009.
- *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y Acuerdos de Asociación*, México, D.F., ALOP, 2008.
- BALASSA, Bela: *Teoría de la integración económica*, México, D.F., Biblioteca Uthea de Economía, 1964.
- BOUZAS, Roberto (ed.): «Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile», Working Group on EU-Mercosur Negotiations, Thematic Area 1 OBREAL/EULARO. Disponible en: <[http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=36](http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=36)>.
- BRUNI Jorge: *Los órganos sociolaborales del Mercosur: historia y estado actual de la cuestión*. Disponible en: <[http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec\\_soclabor.pdf](http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec_soclabor.pdf)>.
- CACCIA BAVA, Silvio y Darío PIGNOTTI: «Entrevista a Marco Aurelio García, estratega de Lula da Silva», *Le Monde Diplomatique* (edición sudamericana), Buenos Aires, octubre 2010.
- CAETANO, Gerardo (coord.): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.
- *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*, Montevideo, FES, diciembre 2004.
- CAETANO, Gerardo, Natalia CARRAU y Marcela BERMÚDEZ: *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur. Un actor regional*, Montevideo, FES, diciembre 2009.



- CARLSEN, Laura: «Timely Demise for Free Trade of the Americas», 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <<http://upsidedownworld.org/main/trade-archives-54/124-timely-demise-for-free-trade-area-of-the-americas>>.
- CARRAU, Natalia: *La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el Mercosur*, Montevideo, FES, abril 2008.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, julio de 2001.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo 2010.
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, CEPAL, enero de 2010.
- CRESTA ARIAS, Juan: «Asimetrías en el Mercosur: un enfoque macroeconómico», en Fernando Masi et al: *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008.
- CHUDNOVSKY, Daniel y Andrés LÓPEZ: «Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur», en *Revista de la CEPAL*, 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto 2007.
- «La inversión extranjera directa en el Mercosur: un análisis comparativo», en Daniel CHUDNOVSKY (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2001.
- Encontro com o Mercosul*, publicación coordinada por la Secretaría General de la Presidencia de la República (Brasil), Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil), y las Secciones Nacionales Brasileñas del Parlamento del Mercosur y el Foro Consultivo Económico y Social, julio de 2008.
- JAYASURIYA, Kanishka: «Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project», en *Third World Quarterly*, vol. 24, n.º 2, 2003.
- HAEGEN, Pierre Louis, y José VIÑALS: *Regional Integration in Europe and Latin America: monetary and fiscal aspects*, Surrey, Ashgate Publishing Ltd., 2003.
- HAAS, Ernst: «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, vol. 30, n.º 2, Cambridge University Press, primavera de 1976.
- HURRELL Andrew: «The politics of regional intergration in Mercosur», en Victor Bulmer-Thomas (ed.): *Regional integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of open regionalism*, Londres, Institute of Latin American Studies (ILAS), 2001.

- HURRELL Andrew: «Hegemony and Regional Governance in the Americas», Global Law Working Paper Series, Nueva York, NYU Law School, diciembre 2004.
- IDENTIDAD MERCOSUR: *Los logros de la integración*, Serie Cuadernos para la integración regional, n.º 1, abril de 2009.
- ISERN MUNNÉ, Pedro: *El ingreso de Venezuela al Mercosur*, 13 de diciembre de 2005. Disponible en: <[http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=1065](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=1065)>).
- JOVTIS, Ignacio: *Las relaciones Unión Europea-Mercosur luego de la Cumbre de Madrid. Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, México, D.F., Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A.C.), mimeo, 2010.
- LLAIRO, María Montserrat, «Los grandes proyectos de infraestructura del Mercosur. La Hidrovía Paraguay-Paraná: realidades y controversias», en *Proyección*, n.º 6 (Facetas de la relación política-territorio), Mendoza, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), 2009.
- LUJÁN, Carlos: *Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración*, Documento de Trabajo n.º 9, Montevideo, CEFIR-INWENT-Somos Mercosur, 2010.
- MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: *Construyendo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania*, 1.ª edición, Brasilia, 2007.
- *Construyendo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*, 2.ª edición, Brasilia, 2010.
- MORALES, Mariela: «Democracia e integración. Mercosur y CAN. La tridimensionalidad de las Cláusulas Democráticas», Max Planck Institute for Comparative Constitutional Law and International Law. Presentación realizada en Montevideo, 5 de mayo de 2008.
- MERCOSUR, PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL MERCOSUR (PARAGUAY): «No nos tengan miedo, nosotros somos su pueblo». Compendio de documentos Cumbre Social del Mercosur (julio 2009).
- NORTH, Douglass C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006.
- OCAMPO, José Antonio: «Pasado, presente y futuro de la integración regional», en *Integración y Comercio*, n.º 13, Año 5, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, pp. 149-162. Disponible en: <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_intal\\_iyc\\_13\\_2001\\_ocampo.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_intal_iyc_13_2001_ocampo.pdf)>.
- OSIMANI, Rosa y Romeo PÉREZ ANTÓN: «El desafío de la asociación: la Unión Europea y el Mercosur», en Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación estratégica*, Barcelona, Icaria, 2006.

- PADRÓN, Álvaro: «Mercosur, nuevos actores y nuevas agendas», en Gerardo CAETANO (coordinador): *América Latina: desafíos de su inserción internacional*, Montevideo, CLAEH, 2007.
- PEÑA, Félix: «Protagonismo valioso», diario *La Nación*, suplemento de Comercio Exterior. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=radar&raagno=articulos/2005-04-19>.
- PEREIRA, Marcelo: *Ser y parecer. Balance de la iniciativa Somos Mercosur*, Montevideo, FES, diciembre 2006.
- PHILLIPS Nicola: «The new politics of trade in the Americas», en: W. Grant y D. Kelly (eds.): *The politics of international trade in the Twenty-First century*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2005.
- *The Southern Cone model. The political economy of regional capitalist development in Latin America*, Londres, Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy, 2004.
  - «Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas», en *International Affairs*, vol. 79, n.º 2, 2003.
- PEROTTI, Alejandro, y Deisy VENTURA: *El proceso legislativo del Mercosur*, Montevideo, Comisión Parlamentaria Conjunta-Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales-Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- PORCELLI, Emanuel: *Logros y desafíos de la dimensión parlamentaria del Mercosur*, mimeo, 2010.
- ROETT, Riordan: «Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, Caracas, 2006.
- SECRETARÍA DEL MERCOSUR: *Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur. Un foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, 2004.
- TORRENT, Ramón: «Una aproximación a la anatomía del Mercosur real», en: Julio BERLINSKI, Francisco PIRES DE SOUZA, Daniel CHUDNOVSKY y Andrés LÓPEZ (coords.): *15 años del Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2006.
- VAILLANT, Marcel: *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*, Serie de Publicaciones en Comercio Internacional, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- «¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?», en *Cuadernos del CLAEH*, 2da. serie, año 30, n.º 94-95, Montevideo, 2007.
- VAN ROMPAEY, Karen: «Revisando la política comercial de Uruguay: hacia la negociación de un tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos», en *Cuadernos del CLAEH*, 2da. serie, año 30, n.º 94-95, Montevideo, 2007.
- *The Political Economy of Agrofuels in Brazil and the Contested Meaning of Sustainable Development*, mimeo, tesis de maestría de la Universidad de Warwick, Coventry, 2008.

- VÁZQUEZ, Mariana: «Documento nacional Argentina», elaborado para el Taller Mercosur del proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 16 y 17 de octubre de 2008.
- VÁZQUEZ, Mariana, y Daniela PERROTTA (coords.): *25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del Mercosur*, Montevideo, CEFIR-INWENT-Identidad Mercosur, Montevideo, 2010.
- VENTURA, Deisy: «Sociedades efervescentes, governos sem gás», *Le Monde Diplomatique* (edição brasileira), San Pablo, febrero de 2008.
- «Documento nacional Brasil», elaborado para el Taller Mercosur del proyecto «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana», organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 16 y 17 de octubre de 2008.
- WIENER, Antje y Thomas DIEZ: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- WOISCHNIK, Jan: «Institutionelle Konsolidierung im Mercosur: Neuer Praesident, Neues Gericht, Neues Sekretariat», *KAS Auslandsinfo* 1/2004.

## Sitios web

<http://es.wikipedia.org/>  
<http://stats.oecd.org/glossary/>  
<http://www.abc.com.py/>  
<http://www.Mercosur.org.uy/>  
<http://www.argenpress.info/>  
<http://www.uruguayxxi.gub.uy>  
<http://www.felixpena.com.ar>  
<http://www.iadb.org/intal/>  
<http://www.sice.oas.org/>  
<http://www.parlamentodelmercosur.org/>  
<http://www.parlamento.gub.uy/>  
<http://www.larepublica.com.uy/>  
<http://www.cei.gov.ar/>

## Publicaciones periódicas

Diario *El País*.

Diario *La República*.

Semanario *Brecha*.

Semanario *Búsqueda*.

## VI. Anexos

**Cuadro 1.** La agenda externa del Mercosur<sup>149</sup>

<b>Relacionamiento externo con países de América del Sur</b>			
<b>Contraparte</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Estado de situación</b>	<b>Detalle</b>
Mercosur-Chile	ACE <sup>153</sup> n.º 35		En este marco, Uruguay firmó un acuerdo de asociación estratégica y un protocolo adicional al ACE n.º 35 con Chile el 7 de julio de 2008
Mercosur-Bolivia	ACE n.º 36		
Mercosur-CAN <sup>154</sup>	ACE n.º 59	Colombia, Ecuador y Venezuela	
Mercosur-Perú	ACE n.º 58		En este marco, Uruguay firmó un acuerdo de asociación estratégica con Perú
Mercosur-Surinam	Propuesta de alcance parcial agropecuario	Están entabladas conversaciones	Brasil lo propuso. Argentina y Uruguay piden cuota de arroz para Surinam
<b>Relacionamiento externo con América Central y el Caribe</b>			
Mercosur-SICA <sup>155</sup>	Propuesta de acuerdo de asociación	Están entabladas conversaciones	Hasta el momento no hay reacción del SICA
Mercosur-Cuba	ACE n.º 62	Se formalizó en 2009	Se ha reunido la Comisión Administradora del ACE. Durante la Cumbre de Foz de Iguazú (diciembre de 2010) se firmó el Memorando para el Establecimiento del Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación (Decisión 41/10)

149 Cuadro construido y actualizado en base al documento: Carlos Luján: *Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración*, Documento de Trabajo n.º 9, Montevideo, CEFIR-inWENT-Somos Mercosur, 2010.

153 La sigla ACE significa Acuerdo de Complementación Económica firmado en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

154 La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una comunidad de cuatro países que tienen un objetivo común: alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana. El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. La CAN está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

155 El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) se fundó el 13 de diciembre de 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa, que reforma la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962. Entró en funcionamiento formalmente el 1º de febrero de 1993. Es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica, constituido por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice como miembros plenos.

Contraparte	Mecanismo	Estado de situación	Detalle
<b>Relacionamiento externo con América Central y el Caribe</b>			
Mercosur-CARICOM <sup>156</sup>	Propuesta de acuerdo de libre comercio en bienes, servicios y promoción de inversiones	Están entabladas conversaciones	No existe a la fecha proceso negociador, solo declaraciones de buenas intenciones
<b>Relacionamiento externo con América del Norte</b>			
Mercosur-México	ACE n.º 55	En 2002 se firmó el ACE como acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio	El objetivo es alcanzar un acuerdo de libre comercio respetando el patrimonio histórico de preferencias de cada Estado del Mercosur con México, buscando un tratamiento diferencial para Paraguay. En agosto 2009, Uruguay firmó un acuerdo de asociación estratégica en materia de cooperación, diálogo político y relaciones económico-comerciales bilateral con México.
Mercosur-Estados Unidos	Acuerdo del «Jardín de las Rosas» o «4+1» firmado en junio de 1991	No hay conversaciones en curso en este momento	No se augura un reinicio de las conversaciones sino hasta el relanzamiento de la Ronda de Doha
Mercosur-Canadá	Se firmó un entendimiento de cooperación en materia de comercio e inversiones y un plan de acción el 16 de junio de 1998	No hay conversaciones en curso en este momento	Canadá estaría dispuesto a eliminar subsidios a la exportación en un entendimiento bilateral, pero no hay acuerdo en cuanto al tratamiento de medidas equivalentes o apoyos internos. Asimismo, Canadá tiene interés de incluir los temas propiedad intelectual, compras gubernamentales y medioambiente
<b>Relacionamiento externo con Europa</b>			
Mercosur-Unión Europea	Está en discusión la firma de un acuerdo de cuarta generación, un acuerdo de asociación birregional	Se han concluido los acuerdos de cooperación y de diálogo político	Luego de un impasse en 2004 se retomaron las negociaciones durante la Cumbre de Madrid el 18 de mayo de 2010
Mercosur-EFTA <sup>157</sup>	Está a la espera de los resultados de la negociación Mercosur-UE		Luego de un impasse en 2004 se retomaron las negociaciones durante la Cumbre de Madrid el 18 de mayo de 2010

156 El CARICOM o Mercado Común del Caribe está compuesto por los siguientes miembros plenos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Lucia, St. Kitts y Nevis, St. Vincent y las Grenadines, Suriname, Trinidad y Tobago, Son miembros asociados: Anguilla, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán e Islas Turks y Caicos.

157 La Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) o Asociación Europea de Libre Comercio (también conocida por su sigla en inglés EFTA, European Free Trade Area) es un bloque comercial creado el 4 de enero de 1960 por la Convención de Estocolmo como alternativa a la Comunidad Económica Europea (1957). Integrada originalmente por Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. En 1961 ingresaron Finlandia, en 1970 Islandia y en 1991 Liechtenstein. Gran Bretaña y Dinamarca (1973), Portugal (1986), Austria, Suecia y Finlandia (1995) abandonaron el bloque e ingresaron a la Comunidad Económica Europea. Permanecen dos países alpinos: Liechtenstein y Suiza, los cuales son paraísos fiscales; y dos países nórdicos, Noruega e Islandia, aunque este último ha iniciado los trámites para adherirse a la Unión Europea.

Contraparte	Mecanismo	Estado de situación	Detalle
<b>Relacionamiento externo con Europa</b>			
Mercosur- Países del Visegrado (República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia)	Está a la espera de los resultados de la negociación Mercosur-UE		Luego de un impasse en 2004 se retomaron las negociaciones durante la Cumbre de Madrid el 18 de mayo de 2010
Mercosur- Organización de la Cooperación Econ. del Mar Negro <sup>158</sup>	Está a la espera de los resultados de la negociación Mercosur-UE		Luego de un impasse en 2004 se retomaron las negociaciones durante la Cumbre de Madrid el 18 de mayo de 2010
Mercosur- Federación de Rusia	Están entabladas las negociaciones		Se está negociando un acuerdo marco de cooperación económica
<b>Relacionamiento externo con el resto del mundo</b>			
Mercosur- Israel	Se aprobó un acuerdo de libre comercio en 2009		El Parlamento uruguayo y el de Israel ratificaron este acuerdo
Mercosur- Consejo de Cooperación del Golfo <sup>159</sup>	Están entabladas las conversaciones desde 2004		Se firmó un acuerdo marco sobre comercio entre ambas partes en Brasilia el 10 de mayo de 2005. Se viene trabajando en base a textos de negociación de desgravación arancelaria y en materia de servicios e inversiones
Mercosur- Egipto	Se firmó un tratado de libre comercio durante la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común (agosto de 2010)		Elimina los aranceles para más del 90 % del comercio entre ambas partes.
ZERCOSUR- Marruecos	Hay un proceso negociador desde 2004		Se está negociando un acuerdo de preferencias fijas, se intercambiaron textos ase y se ha iniciado el proceso de intercambio de ofertas
Mercosur- Turquía	Existe un acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre Mercosur y Turquía suscrito el 30 de junio de 2008		No está claro su conclusión en virtud de la poca oferta que puede hacer Turquía en materia agropecuaria y en vistas de su eventual ingreso a la Unión Europea. Durante la Cumbre de Foz de Iguazú (diciembre de 2010) se firmó el Memorando para el Establecimiento del Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación (Decisión 42/10)

158 Organización fundada en 1992 y que tiene como miembros a: Albania, Armenia, Azerbaijani, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldova, Rumania, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania.

159 El Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG), creada el 25 de mayo de 1981, es una organización regional formada por seis naciones del Próximo Oriente: Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.



Contraparte	Mecanismo	Estado de situación	Detalle
<b>Relacionamiento externo con el resto del mundo</b>			
Mercosur-Pakistán	Hay proceso negociador desde 2004		En 2009 se ratificó un acuerdo marco por parte de los Parlamentos que podría avanzar hacia un Acuerdo de Preferencias Fijas
Mercosur-India	Acaba de culminar un proceso negociador iniciado en 1998		En agosto de 2009 entró en vigencia el acuerdo de preferencias fijas entre el Mercosur y la India. En setiembre de 2009 se reunió en Montevideo, por primera vez, el Comité Administrador del Acuerdo
Mercosur-Japón	Están entabladas las negociaciones desde 2004		En 2005 fue inaugurada la Oficina de Promoción Comercial Conjunta del Mercosur en Tokio. Desde mayo de 2009 un grupo informal de trabajo inició conversaciones comerciales
Mercosur-Corea	Están entabladas las negociaciones desde 2002		Se reunieron en varios seminarios, y las autoridades coreanas sugirieron hacer un estudio de factibilidad sobre un acuerdo comercial o de libre comercio. En julio de 2009 se firmó un memorándum de acuerdo que crea un grupo de trabajo para la promoción de comercio e inversiones, pero no hay acuerdo entre las partes del Mercosur para progresar hacia un acuerdo comercial
Mercosur-China	Las conversaciones datan de 2003		China insiste en que Paraguay reconozca al gobierno de China y rechazó la oferta de Mercosur de negociar un acuerdo de preferencias fijas para pasar directamente a un acuerdo de libre comercio. Se está negociando un estudio de viabilidad a cargo de una fuente externa como la UNCTAD. A la fecha no han habido nuevas instancias de diálogo
Mercosur-APEC <sup>160</sup>	No hay diálogo formal		

160 Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC, en español Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) es un foro multilateral creado en 1989, con el fin de consolidar el crecimiento y la prosperidad de los países del Pacífico. Los países miembro son: Australia, Brunéi, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia, Estados Unidos, China, México, Papúa Nueva Guinea, Chile, Perú, Rusia y Vietnam.

Contraparte	Mecanismo	Estado de situación	Detalle
<b>Relacionamiento externo con el resto del mundo</b>			
Mercosur-Singapur	Están entabladas las conversaciones desde 2004		El actual diálogo Mercosur-Singapur se da en materia de cooperación
Mercosur-Unión Aduanera del África Austral (SACU) <sup>161</sup>	Existe un acuerdo de preferencias fijas		Este acuerdo se firmó en noviembre de 2008 y está sujeto a ratificación de los Estados parte de ambos bloques
Mercosur-CER (Australia y Nueva Zelanda)	Existe un diálogo desde 1994		En la actualidad existe diálogo pero no hay voluntad ni interés prioritario por parte de ninguno de los dos bloques en avanzar en negociaciones concretas desde 2005
Mercosur-Autoridad Nacional Palestina	Acuerdo marco de comercio y cooperación económica	Están entabladas conversaciones	La Decisión 40/10 del CMC creó un comité de negociación

**Cuadro 2.** Intercambio comercial en el Mercosur  
(en millones de dólares)

	Export. intra Mercosur	Export. extra Mercosur	Export. totales	Import. intra Mercosur	Import. extra Mercosur	Import. totales
1990	4.228	42.191	<b>46.419</b>	3.606	23.642	<b>27.248</b>
1991	5.243	40.669	<b>45.912</b>	4.789	27.357	<b>32.146</b>
1992	7.369	42.872	<b>50.241</b>	7.108	31.564	<b>38.673</b>
1993	10.057	44.018	<b>54.075</b>	9.024	36.846	<b>45.869</b>
1994	12.049	50.066	<b>62.115</b>	11.622	46.459	<b>58.082</b>
1995	14.444	56.066	<b>70.509</b>	13.928	61.829	<b>75.758</b>
1996	17.037	57.963	<b>74.999</b>	17.112	66.169	<b>83.281</b>
1997	20.758	62.796	<b>83.555</b>	20.483	77.021	<b>97.504</b>
1998	20.508	61.100	<b>81.608</b>	20.935	75.848	<b>96.783</b>
1999	15.401	59.175	<b>74.576</b>	15.846	64.925	<b>80.771</b>
2000	17.706	66.892	<b>84.598</b>	17.431	69.191	<b>86.622</b>
2001	15.151	72.734	<b>87.885</b>	15.331	65.613	<b>80.945</b>
2002	10.214	78.669	<b>88.883</b>	10.380	49.322	<b>59.703</b>
2003	12.724	93.375	<b>106.099</b>	13.059	53.083	<b>66.142</b>
2004	17.313	118.275	<b>135.588</b>	17.600	73.387	<b>90.988</b>
2005	21.108	142.697	<b>163.805</b>	21.327	88.014	<b>109.341</b>
2006	25.750	164.499	<b>190.249</b>	25.564	109.992	<b>135.556</b>
2007	32.429	191.531	<b>223.960</b>	32.730	143.764	<b>176.494</b>
2008	41.565	236.809	<b>278.374</b>	42.429	205.765	<b>248.194</b>
2009	32.713	184.526	<b>217.240</b>	31.955	147.923	<b>179.878</b>

161 La Unión Aduanera de África del Sur está integrada por Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia. Inaugurada en 1910 es la más antigua de las uniones aduaneras del mundo.

**Cuadro 3. Destino de las exportaciones del Mercosur**  
(en millones de dólares)

	Total intra Mercosur	Comunidad Andina	Venezuela	Chile	NAFTA	Unión Europea	China	Japón
1990	4.228	1.437	419	993	10.955	14.784	690	2.767
1991	5.243	1.907	646	1.235	9.245	14.813	578	3.034
1992	7.369	2.287	659	1.602	10.328	15.237	679	2.703
1993	10.057	2.507	626	1.796	11.102	14.479	1.031	2.794
1994	12.049	2.704	497	2.072	12.693	16.762	1.154	3.041
1995	14.444	3.448	891	2.757	11.839	18.007	1.614	3.578
1996	17.037	3.144	833	2.889	12.923	18.101	1.838	3.585
1997	20.758	3.971	1.107	3.223	13.505	19.298	2.083	3.745
1998	20.508	3.984	1.109	3.001	14.219	20.096	1.665	2.943
1999	15.401	2.827	826	2.856	25.696	19.061	1.248	2.756
2000	17.706	3.181	994	4.026	19.533	19.934	1.979	2.890
2001	15.151	3.839	1.356	4.309	20.512	19.961	3.138	2.374
2002	10.214	4.114	1.008	4.528	22.556	20.865	3.691	2.562
2003	12.724	3.796	756	5.502	25.267	24.525	7.128	2.675
2004	17.313	5.993	1.940	6.475	31.019	31.059	8.226	3.161
2005	21.108	8.062	2.770	8.260	35.513	34.041	10.216	3.831
2006	25.750	11.792	4.453	8.597	37.912	39.162	12.140	1.550
2007	32.429	8.114	6.008	8.753	38.500	51.669	16.256	2.356
2008	41.565	10.111	6.816	9.965	41.007	61.350	23.418	2.729
2009	32.713	7.992	4.964	7.492	25.304	45.316	24.448	2.086

**Cuadro 4. Destino de las importaciones del Mercosur**  
(en millones de dólares)

	Total intra Mercosur	Comunidad Andina	Venezuela	Chile	NAFTA	Unión Europea	China	Japón
1990	3.606	944	377	626	6.087	6.259	207	1.894
1991	4.789	1.151	555	787	7.569	7.489	324	2.259
1992	7.108	1.079	444	942	8.581	8.972	610	2.782
1993	9.024	962	439	988	10.054	10.865	948	3.248
1994	11.622	1.260	612	1.255	13.217	16.380	1.220	3.671
1995	13.928	1.697	896	1.733	18.017	20.829	1.684	4.321
1996	17.112	2.072	1.160	1.599	20.391	22.126	1.880	3.759
1997	20.483	2.086	1.159	1.788	24.565	25.126	2.284	4.959
1998	20.935	1.724	856	1.640	24.334	26.714	2.358	4.919
1999	15.846	1.914	1.179	1.460	20.066	23.318	2.003	3.776
2000	17.431	2.615	1.509	1.669	20.967	20.752	2.711	4.117
2001	15.331	1.946	950	1.460	19.366	20.190	2.736	3.967
2002	10.380	1.565	690	887	13.918	15.655	2.158	2.743
2003	13.059	1.323	288	1.188	13.704	15.854	3.215	3.017
2004	17.600	1.892	243	1.901	17.611	20.741	5.768	3.619
2005	21.327	2.744	539	2.407	20.039	23.618	8.568	4.339
2006	25.564	4.511	1.370	3.649	23.562	26.735	13.020	5.301
2007	32.730	4.307	1.193	4.324	31.241	34.974	18.766	5.954
2008	42.429	5.984	1.455	5.313	43.459	46.169	28.916	8.400
2009	31.955	3.864	1.482	3.445	32.001	36.628	23.605	6.692



# Las relaciones Unión Europea-Mercosur luego de la Cumbre de Madrid 2010

## Algunas reflexiones desde la sociedad civil

---

Ignacio Jovtis\*<sup>1</sup>

---

\* Octubre de 2010.

- 1 Ignacio Jovtis es doctorando en Derecho, especialidad en Estudios Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España). Magíster en Estudios Internacionales de la misma Universidad. Ha integrado diversos grupos de investigación y ha realizado consultorías vinculadas a las relaciones Unión Europea-América Latina; asimismo, forma parte de la red de consultores *Beyond-Development*. Actualmente es responsable de campañas para el equipo de la Unión Europea del Secretariado Internacional de Amnistía Internacional en Londres (Reino Unido). Colaboró con la oficina en Bruselas de ALOP donde brindó asesoramiento sobre las relaciones Unión Europea-Mercosur. El autor agradece al Dr. Manuel Cienfuegos por las sugerencias para la elaboración de este trabajo.



# Presentación

En el marco de su proyecto Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la ALOP presenta una nueva contribución para el seguimiento informado de los vínculos políticos, económicos y de cooperación entre ambas regiones.<sup>2</sup>

Esta vez se trata de un documento de trabajo sobre las relaciones entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE), referido al reinicio de las negociaciones de un posible acuerdo de asociación entre ambos bloques regionales lanzado en 1999, pero que resultara ser ciertamente complejo y se estancara en octubre de 2004.

A pesar de ello, diversos factores y señales políticas que tuvieron lugar en vísperas de la VI Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe (Madrid, mayo de 2010) permitieron que, finalmente, en este foro se anunciara de manera oficial el relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur. Los análisis previos a la Cumbre ya vaticinaban este desenlace, teniendo en cuenta que (con la excepción de Viena 2006) las Cumbres siempre han sido por excelencia el escenario aprovechado por los mandatarios euromercosureños para reiterar y renovar las intenciones de encausar las relaciones birregionales y, especialmente, expresar el deseo de concluir el acuerdo de asociación.

En este contexto, y hecho el anuncio oficial del relanzamiento, cabe preguntarse: ¿hay nuevos elementos o condiciones que permitan indicar que esta vez sí habrá novedades sustanciales y avances en las negociaciones del acuerdo de asociación? Una lectura rápida del escenario político podría indicar que existen dichas condiciones; aunque conviene matizar dicha afirmación, puesto que también es cierto que en casi todas las Cumbres se confió en lo mismo y, por el contrario, los avances en las negociaciones (y, consecuentemente, la oportunidad de incidencia de la sociedad civil) han sido ciertamente nulos o al menos escasos. En cualquier caso, la reapertura de las negociaciones es un acontecimiento que no puede ser minimizado y se erige como una oportunidad idónea para repasar las relaciones birregionales.

Por tanto, al momento de iniciarse una nueva ronda de negociación entre los representantes del MEROCOSUR y la UE (Bruselas, 11 al 15 de octubre 2010), este documento de trabajo pretende actualizar la información disponible sobre el desarrollo de las negociaciones hasta la

.....  
2 El proyecto Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina es ejecutado por ALOP con el apoyo de 11.11.11. (Bélgica) y Cordaid, ICCO, Hivos y Oxfam Novib (Holanda). Por más información sobre el proyecto, sus distintas líneas de trabajo, instrumentos y resultados, véase: <http://www.observatorioual-alop.eu>.

fecha para centrar la atención del lector en el punto en que estas se retoman y reflexionar sobre sus eventuales avances.

Una particular atención se presta a la participación de la sociedad civil, haciendo especial mención a los diálogos entre el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur y el Comité Económico y Social Europeo, y a los «Diálogos con la Sociedad Civil» realizados hasta la fecha. Finalmente, se plantean algunas reflexiones y propuestas para lograr una participación más efectiva por parte de los actores de la sociedad civil en el diálogo UE-Mercosur.



# I. Introducción

Tradicionalmente el Mercado Común del Sur (Mercosur, en lo sucesivo)<sup>3</sup> ha sido objeto de una atención preferente por parte de la Unión Europea (UE) en el contexto de sus relaciones con América Latina, tanto por el patrimonio histórico, cultural y social que comparten como, sobre todo, por evidentes intereses comunes. Esto es cierto, en particular, en el ámbito comercial y económico, ya que el Mercosur puede ser un socio prometedor para la UE, por la cuota que ya posee en su mercado y porque se trata de un portal privilegiado para la entrada de las empresas europeas en el resto del continente latinoamericano. A la inversa, Europa representa para el Mercosur una prioridad de orden político y económico, en cuanto le puede abrir las puertas a uno de los principales mercados internacionales, y para su desarrollo le permite confiar en el aval de un interlocutor de primer orden en la esfera internacional. En más de un sentido las relaciones entre ambos constituyen, pues, una asociación lógica que debe potenciarse, porque sus resultados pueden ser beneficiosos para ambas partes.<sup>4</sup>

Bajo este entendimiento, en 1999 ambos bloques comenzaron a negociar un ambicioso acuerdo de asociación que comprende tres capítulos o pilares: político, comercial-económico y de cooperación.

Sin embargo, y a pesar de las intenciones, las negociaciones para lograr un acuerdo de asociación han resultado ser ciertamente complejas y se estancaron en octubre de 2004. Más aún, puede afirmarse categóricamente que, en al menos los últimos cinco años, las relaciones UE-Mercosur han sido las menos dinámicas si se las compara con las

---

3 El Mercosur se constituyó en 1991 y está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde el 8 de diciembre de 2005, Venezuela se encuentra en proceso de incorporación al bloque y resta solamente la ratificación del gobierno paraguayo para completar formalmente dicho proceso. El Mercosur tiene como Estados asociados a Chile y a todos los países de la Comunidad Andina. México participa como Estado observador. Las numerosas excepciones al arancel externo común y a la libre circulación de bienes hacen que, en la actualidad, el Mercosur no constituya un mercado común, sino una unión aduanera imperfecta y una zona de libre cambio incompleta. Para un estudio más detallado del desarrollo institucional y del grado real de integración del Mercosur véase Ignacio Jovtis: *Mercosur: grado real de integración y condiciones para su relanzamiento*, memoria de doctorado inédita, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 2008.

4 Véanse dos documentos elaborados por Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis: «Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe» y «Los Acuerdos de Asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe», materiales docentes editados en 2009 por el Instituto de Educación Continua de Barcelona (IDEC), de la Universidad Pompeu Fabra, para su Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina.

relaciones (y negociaciones) que mantiene el bloque europeo con los otros proyectos de integración latinoamericanos (concretamente, con la Comunidad Andina y con Centroamérica).

A pesar del evidente estancamiento, diversos factores y señales políticas que han tenido lugar en vísperas de la VI Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe<sup>5</sup> han dado lugar a que, finalmente, en este foro se anuncie de manera oficial el relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur. Los análisis previos a la Cumbre ya vaticinaban este desenlace, teniendo en cuenta que (con la excepción de Viena 2006)<sup>6</sup> las Cumbres siempre han sido por excelencia el escenario aprovechado por los mandatarios euromercosureños para reiterar y renovar las intenciones de encausar las relaciones birregionales y, especialmente, expresar el deseo de concluir el acuerdo de asociación. En este sentido, la importancia de las Cumbres como potencial punto de inflexión se refuerza si se tiene en cuenta que estas representan un espacio cada vez más articulado para la acción de la sociedad civil. La apertura en 1999 de una agenda birregional (UE-América Latina y Caribe) incentivó la interacción entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil a ambos lados del Atlántico, dando lugar a un nuevo espacio para la articulación y la incidencia política, que ha ido creciendo Cumbre tras Cumbre. Naturalmente, este no es el único escenario para la participación de organizaciones sociales. Por el contrario, existen canales específicos (institucionalizados o no, con mayor o menor grado de incidencia) para la participación de organizaciones de la sociedad civil en el plano UE-Mercosur, algunos de los cuales no se encuentran necesariamente limitados a la negociación del acuerdo de asociación, sino que lo trascienden, abarcando aspectos más amplios y actuales de las relaciones. No obstante, las Cumbres aún constituyen, en este sentido, unas de las plataformas que despiertan mayor interés, puesto que sigue siendo el principal escenario que reúne en un mismo lugar y momento a la gran mayoría de las organizaciones interesadas, convergiendo así las diversas agendas en un único ámbito de actuación.

5 Hasta el momento se han celebrado cinco Cumbres: Río de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y Lima (2008). El tema central de la Cumbre de Madrid 2010 ha sido enmarcado bajo el título: «Hacia una nueva fase de asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social». Alrededor de la Cumbre se organizan una serie de *mini Cumbres* bilaterales. La mini Cumbre UE-Mercosur tuvo lugar el 17 de mayo de 2010.

6 En dicha ocasión no se ha llevado a cabo el tradicional encuentro entre representantes de la Unión Europea y mandatarios de los Estados partes del Mercosur para avanzar en las negociaciones birregionales, como consecuencia de la reticencia de los presidentes argentino y uruguayo de entablar algún tipo de contacto, a raíz de la llamada «guerra de las papeleras» entre ambos países, que para entonces se encontraba en uno de sus momentos más rípidos.

En este contexto, y hecho el anuncio oficial del relanzamiento de las negociaciones, cabe preguntarse: ¿hay nuevos elementos o condiciones que permitan indicar que esta vez sí habrán novedades sustanciales y avances en las negociaciones del acuerdo de asociación?, ¿cambiará algo para las organizaciones de la sociedad civil? Una lectura rápida del escenario político podría indicar que existen dichas condiciones; aunque conviene matizar dicha afirmación, puesto que también es cierto que en casi todas las Cumbres se confió en lo mismo y, por el contrario, los avances en las negociaciones (y, consecuentemente, la oportunidad de incidencia de la sociedad civil) han sido ciertamente nulos o al menos escasos. En cualquier caso, la reapertura de las negociaciones es un acontecimiento que no puede ser minimizado y se erige como una oportunidad idónea para repasar las relaciones birregionales.

Por tanto, haremos un análisis del pasado y presente de las relaciones entre ambos bloques y de la dinámica de las rondas negociadoras del acuerdo de asociación, para luego hacer una valoración del estado actual de estas. Para ello, analizaremos cinco elementos centrales que pueden afectar el futuro de las negociaciones. Dos de ellos se registran en el escenario multilateral: la viabilidad de las últimas ofertas conforme a las normas del comercio multilateral, y la indefinición de la Ronda de Doha. Los tres restantes comprenden el estatus alcanzado por Brasil como *socio estratégico* de la UE como amenaza para la evolución del acuerdo de asociación (y la consecuente posibilidad de proliferación de tratados bilaterales de libre comercio), factores internos del Mercosur como las insuficiencias de la política exterior del bloque mercosureño, y, por último, las contradicciones y reacciones generadas como consecuencia del relanzamiento de las negociaciones. A la luz de estos elementos, veremos qué hay de nuevo en el plano birregional y propondremos, entonces, algunas reflexiones sobre qué novedades reales traerá el relanzamiento de las negociaciones entre ambos proyectos de integración para la firma del acuerdo de asociación.

Posteriormente, nos referiremos a la importancia de la participación de la sociedad civil en el escenario birregional, haciendo especial mención a los diálogos entre el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES, en lo sucesivo) y el Comité Económico Social y Europeo de la UE (CESE, en adelante), y a los Diálogos con la Sociedad Civil, único mecanismo institucionalizado de participación amplia. Finalmente, compartiremos algunas reflexiones sobre la situación actual y formularemos algunas propuestas preliminares que entendemos ayudarían a lograr una participación más efectiva de los actores de la sociedad civil en el diálogo UE-Mercosur.

## II. Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Mercosur

### 1. Antecedentes

Apenas transcurrido un mes desde la firma del Tratado de Asunción, por el que se creó el Mercosur, y sin que hubiera todavía entrado en vigor, el 29 de abril de 1991 se llevó a cabo en Bruselas una reunión entre los cuatro ministros de Relaciones Exteriores de los países mercosureños y algunos miembros de la Comisión Europea (CE, en adelante), con un contenido informativo general acerca del nuevo proyecto de integración y que constituyó, en definitiva, su presentación internacional. Pocos meses después, a través de la Declaración Presidencial de Brasilia de 17 de diciembre de 1991, se encomendó al Grupo Mercado Común (GMC, en lo sucesivo) que iniciara negociaciones con la Comisión Europea para establecer lazos de cooperación, pronto alcanzado con el acuerdo de cooperación interinstitucional suscrito por el Consejo del Mercado Común y la Comisión Europea el 29 de mayo de 1992.

Dicho acuerdo tenía como objetivo primordial dotar al Mercosur de asistencia técnica. Así, se formalizaban las relaciones que ambas regiones habían comenzado poco después de haberse constituido el bloque sudamericano y que abriría camino para que en 1995 se suscribiera en Madrid el principal instrumento jurídico que regula las relaciones entre el Mercosur y la UE: el Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional (AMIC).<sup>7</sup>

La importancia del AMIC radica no solo en constituir la base legal principal para la creación de una asociación interregional entre la UE y el Mercosur, sino que también constituye el primer antecedente de acuerdos de cuarta generación entre la UE y América Latina.<sup>8</sup> Así quedaban

7 Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis, o cit.

8 Los Acuerdos de Cuarta Generación son acuerdos (marco) que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido mediante las correspondientes negociaciones entre las partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos generalmente prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los acuerdos, que es asistido por un comité, unos comités especiales, un comité parlamentario y un comité consultivo [José Manuel

sentadas las bases para la constitución de un acuerdo de asociación birregional.

Sin embargo, hubo que esperar hasta la I Cumbre Birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, para que se dieran los primeros avances materiales en la negociación. Luego de superadas –parcialmente– las discrepancias en torno a cuestiones agrícolas, se acordó comenzar las negociaciones para la creación de acuerdo de asociación, que incluyera un acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur. El mandato de negociación a la CE fue otorgado el 13 de septiembre de 1999 (en el Mercosur, el mandato ya había sido confiado al GMC en agosto de 1995). A partir de entonces comienza la interacción de ambos bloques para alcanzar el acuerdo de asociación.

## 2. Rondas de negociación

Las negociaciones UE-Mercosur han mantenido el formato que el bloque europeo ha propuesto para canalizar sus relaciones con América Latina, abarcando el diálogo político, comercial y de cooperación. Las negociaciones están regidas por el principio del *single undertaking*, por el cual «nada está acordado hasta que todo esté acordado», es decir, aunque existan acuerdos parciales en algunas áreas, dichos acuerdos no tendrán validez hasta tanto no se haya alcanzado un consenso en todos los temas objeto de negociación.

Bajo esta premisa, las negociaciones han sido llevadas a cabo fundamentalmente en las dieciséis rondas negociadoras a cargo del Comité de Negociaciones Birregionales. Dichas rondas se han celebrado entre abril de 2000 y setiembre de 2004, oportunidad en que los mandatarios europeos presentaron su última oferta formal comercial. A partir de allí las negociaciones han quedado prácticamente paralizadas, no obstante las numerosas reuniones técnicas que se han celebrado desde entonces. En particular, durante los meses previos a la Cumbre de Madrid se llevaron a cabo no solo varias reuniones técnicas sino que existieron asimismo contactos políticos de alto nivel entre los dos bloques, lo que condujo finalmente al acuerdo de anunciar el relanzamiento de las negociaciones en Madrid.

Si bien los documentos oficiales negociados hasta 2004 no están disponibles, los comunicados de las autoridades negociadoras indican

---

Sobrino Heredia: «Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el subcontinente Centro y Sudamericano», en Carlos Francisco Molina del Pozo y Andrés Faiña Medín (dirs.): *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Madrid, Dijusa, 2005, pp. 378-384].

que los capítulos político y de cooperación están esencialmente consolidados.<sup>9</sup>

No obstante, en materia comercial la dinámica no ha sido la misma. Los obstáculos pueden resumirse de la siguiente manera: mientras el Mercosur exige un mejor acceso para las exportaciones de productos agrícolas, la UE pretende que el bloque sudamericano fije reglas más claras para las inversiones y que facilite el acceso al sector servicios. No sorprende que estos hayan sido los sectores donde se han presentado los principales obstáculos ya que del total de las exportaciones del Mercosur a la UE, el 65 % corresponde a productos agrícolas, ganadería, pesca, minerales y combustibles. Por su parte, el 95 % de las exportaciones totales de la UE al Mercosur son productos industriales.

En su última oferta bajo el pilar comercial en el segundo semestre de 2004, la UE proponía liberalizar el 94 % del comercio global al final del proceso. Si bien el porcentaje de liberalización de la UE parece *prima facie* elevado, su oferta no contemplaba el libre comercio de los productos agrarios mercosureños. En algunos casos solo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles, de tal suerte que al final del proceso habría una liberalización tarifaria del 86,25 % del comercio agrícola. Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, pero contingentes, al fin y al cabo. Luego no se aplicaría al 40 % de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que equivalen al 14,3 % de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños.

Sobre este punto, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en cinco categorías (A, B, C, D y E) y determinados productos al margen de ellas, con consecuencias distintas en cuanto al grado de liberalización y su velocidad. Por un lado, la UE solo ofrecía una liberalización inmediata del 31 % de las partidas arancelarias que existen actualmente (categoría A) y una eliminación progresiva (entre 4 y 10 años) para los productos de las categorías B, C y D. Al final del proceso no habría una eliminación completa de los aranceles sobre los productos agrícolas, ya que la oferta cubre el 60 % de las partidas arancelarias agrícolas vigentes (1285 productos), que dan cuenta del 85,7 % de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Luego no se aplica al 40 % de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que equivalen al 14,3 % de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Para un 20 % de las partidas arancelarias (el 13,7 % de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE) solo se prevé un acceso preferencial, sea con reducciones arancelarias entre el 20 y el 50 %, sea abriendo nuevos contingentes tarifarios

9 La mayoría de documentos oficiales relacionados con las negociaciones se encuentran disponibles en <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp)>.

o ampliando los que ya existen, en un periodo de tiempo no superior a diez años. Las reducciones arancelarias se aplican a zumos de frutas, tabaco, huevos, aceite de aceituna, etcétera. De los contingentes arancelarios se beneficiarían las bananas, la mantequilla, la carne bovina, de cerdo y de pollo, el etanol, etcétera. Para el otro 20 % excluido del acuerdo (que representa el 0,6 % de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE) no habría cambio respecto a la situación actual porque abarcaba a los «productos sensibles». Se trata de los productos de la categoría E, que incluye el azúcar, los yogures, la carne de cordero, vinos, etcétera. Este bajo porcentaje del comercio agrícola birregional no refleja el potencial agrícola exportador del Mercosur en esta categoría, desde el momento en que la UE sigue aplicando tipos arancelarios altos (el promedio arancelario es del 57 %) y barreras no arancelarias a estos productos que traban enormemente su exportación.<sup>10</sup> Además, sobre el total de los bienes excluidos o condicionados, el arancel promedio de la UE es del 72 %.

La última oferta formal del Mercosur (hecha en septiembre de 2004) era más restrictiva de lo que parecía haberse acordado oficiosamente poco antes. Esta oferta aspiraba a liberalizar el 77 % del comercio global, de manera que un 23 % seguiría sin ingresar con un arancel cero, o bien sujeto a cuotas.<sup>11</sup> Sin embargo, la oferta mercosureña, aunque de porcentual menor, era cualitativamente mejor que la oferta europea, puesto que cubría el doble de los productos —respecto a la oferta europea— con desgravación a cero en un plazo de diez años. En efecto, casi nueve de cada diez productos de la UE ingresarían a los países del Mercosur con un tratamiento diferencial.

En materia de bienes, el Mercosur ofreció a la UE 8.995 posiciones arancelarias (equivalentes al 88,4 % de las importaciones de origen UE del período 2004-2006). En los cronogramas A, B, C, D y E a diez años de plazo máximo se ofrecieron el 70 % de las importaciones de origen comunitario. No obstante, la objeción europea era mayor en la categoría F que ofrecía una reducción arancelaria a vehículos terminados (que representaría el 2,2 % de las importaciones del período 2004-2006), a diecisiete años de plazo con siete años de gracia más una cuota de 25.000 unidades libre de arancel durante el período de desgravación. Además, los productos sin cronograma de desgravación asignado sumaron el 11,6 % de las importaciones correspondientes al período 2004-2006.<sup>12</sup>

10 Manuel Cienfuegos Mateo: *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), Serie América Latina, n.º 15, noviembre de 2006, p. 68.

11 Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis, o cit.

12 Véase Graciela Molle: «Negociación Mercosur-Unión Europea», en *Revista de Comercio Exterior e Integración*, n.º 11, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional (CEI)

Quedaban excluidos de la oferta mercosureña las máquinas y aparatos eléctricos, el plástico y sus manufacturas, las calderas, máquinas y artefactos mecánicos y la fundición de hierro y acero, celulosa, papel y calzado. Sobre los bienes excluidos o condicionados, el arancel promedio del Mercosur es del 16 %.

En cuanto al capítulo de servicios, existieron asimismo grandes diferencias. El Mercosur ofreció una propuesta *OMC plus* incluyendo diversos sectores: finanzas y seguros, transporte marítimo, medio ambiente, telecomunicaciones, servicios profesionales y de construcción. Sin embargo, también incorporó en su última oferta una serie de condicionalidades mediante las cuales exigía el reconocimiento de niveles y cobertura diferenciados para los compromisos de acceso al mercado, con especial atención a los sectores y modos de suministro para los intereses exportadores del Mercosur, así como que el reconocimiento de que el principio de reciprocidad no se puede aplicar en lo global y en lo sectorial.<sup>13</sup> Estas condiciones impactaban directa y especialmente en los servicios de transporte marítimo, telecomunicaciones, servicio postal y de *courier* sobre los cuales la UE tenía especial interés.

En suma, la UE y el Mercosur se sintieron decepcionados mutuamente con las ofertas recibidas. La UE porque esperaba mucho más de la última oferta mercosureña (de 24 de setiembre de 2004) a la vista de las discusiones que habían tenido lugar en los encuentros previos y que, en su conjunto, era inferior a la oferta del Mercosur de mayo de 2004, aunque finalmente se incluyeran nuevas concesiones menores. El Mercosur porque la oferta europea (de 29 de setiembre de 2004) no entrañaba mejoras sustantivas respecto a los temas agrícolas.<sup>14</sup>

A partir de esa fecha, el estancamiento de las negociaciones ha sido casi total. Se celebraron algunas reuniones de nivel ministerial (tendientes a dar más bien un nuevo impulso político para destrabar las negociaciones) y numerosas reuniones técnicas (sobre aspectos comerciales).

Durante las últimas reuniones técnicas previas a la Cumbre de Madrid de 2010, los negociadores trabajaron sobre algunos aspectos específicos que afectan el grado de integración del Mercosur, tales como la conclusión del Código Aduanero, la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la definición del mecanismo de distribución de la renta aduanera. Aunque no existe información oficial, ha trascendido en la prensa que en la reunión técnica llevada a cabo en Buenos

---

, mayo de 2008, p. 112.

13 Consultoría Económico Social Integrada (CESI): «Negociaciones Mercosur y Unión Europea», *Correo Sindical Latinoamericano*, temático n.º 3, Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2005.

14 Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis, o cit.



Aires los días 17 y 18 de marzo de 2010, el avance más importante se habría dado en relación con la disminución de productos del sector agrícola sobre los cuales la UE aplica cuotas, pasando de 14 a 3 productos. Por el lado del Mercosur, el bloque habría ofrecido disminuir el plazo de desgravación respecto al sector automotriz y de autopartes.

Luego de la Cumbre de Madrid y el anuncio del relanzamiento de las negociaciones, tuvo lugar en Buenos Aires una nueva ronda de negociación entre el 29 de junio y el 2 de julio de 2010, en la cual se reunieron todos los grupos y subgrupos establecidos en 2000. La ronda, entendida como la XVII reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, se dedicó a identificar y retomar los textos de la parte normativa del acuerdo como se habían dejado en 2004, discutir los cambios necesarios y acordar un intercambio virtual de propuestas en las semanas siguientes, pero no se abordaron ofertas comerciales. Algunos negociadores la definieron como una ronda de actualización de información sobre cada tema en la cual también se identificaron algunos ajustes necesarios en relación con nuevas prioridades de las partes. Se acordó un punto de partida para llegar a una base común de textos sobre los cuales se empiece a negociar. No se definió un calendario de negociación ni se acordó la fecha para una próxima ronda, aunque sí tuvieron lugar reuniones técnicas a mediados de setiembre.

Hacia finales de agosto se acordó que la siguiente ronda de negociación sería en Bruselas entre el 11 y 15 de octubre.

Sobre esto, un dato que interesa destacar es que la próxima reunión tendrá lugar tras la aprobación del Código Aduanero del Mercosur anunciada en la XXXIX Cumbre del Mercosur celebrada el 3 de agosto de 2010 en la provincia argentina de San Juan. Este es un reclamo que la UE ha mantenido desde hace muchos años —especialmente en las reuniones técnicas celebradas a principios del 2010— entendiéndolo como un paso clave para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera del bloque sudamericano. El Código (con casi 200 artículos) eliminará el doble arancel externo común (AEC) que pagan los productos que circulan de un país a otro. En una primera etapa, se prevé que partir del 1 de enero de 2012 se elimine el doble cobro del AEC para los bienes sin transformación industrial importados de fuera de la zona. Luego se establecerán plazos para la eliminación del doble cobro del AEC por tramos para bienes que se importen de la extrazona para ser incorporados a procesos productivos dentro del Mercosur. Este nuevo contexto podría allanar el camino para que los negociadores durante la próxima ronda, comiencen a trabajar, ahora sí, sobre ofertas comerciales firmes.

Finalmente, serán importantes los resultados que arrojen esta y venideras rondas en materia de inversión. Dado que el Tratado de Lisboa (en vigor desde diciembre de 2009) incorpora la inversión extranjera

directa (IED) a las competencias comunitarias de la UE, podría darse el caso de que las negociaciones del capítulo de servicios (que hasta el momento abarcaba solamente «establecimiento») se extiendan e incluyan más elementos de inversiones, tales como aspectos regulatorios y solución de controversias, áreas que hasta ahora se encontraban amparadas en los tratados bilaterales de inversión (TBI) negociados y firmados individualmente por los Estados miembros de la UE con países terceros. De esta manera, los TBI en vigor entre los países del Mercosur y la UE podrían ser reemplazados por lo que se acuerde en el plano birregional. La Comisión Europea ya ha puesto este tema sobre la mesa de negociaciones con Mercosur, en concordancia con sus propuestas a la interna de la UE de cómo abordar las nuevas competencias comunitarias sobre IED.

### III. Valoración sobre el estado actual de las negociaciones

#### 1. Viabilidad de las ofertas existentes

A la luz de las últimas ofertas formales de ambos bloques, de 2004, existiría un obstáculo central para la consecución del acuerdo de asociación: no cumplirían con la interpretación que hace la UE del artículo XXIV del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), en la medida que este precepto acepta la existencia de zonas de integración como excepción al libre comercio si, entre otros requisitos, el *acuerdo cubre lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados miembros* del acuerdo regional de integración (artículo XXIV 8 b del GATT de 1994).<sup>15</sup>

El punto más espinoso de las negociaciones entre la UE y Mercosur se centra en la cuestión agrícola, puesto que el porcentual de liberalización — alto *prima facie* — era a todas luces insuficiente. Para el Mercosur, la UE es el principal mercado internacional de exportación de sus productos agrícolas, los que, por su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los europeos. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la política agraria común (PAC). Como dijimos, la última oferta europea contemplaba liberalizar — agotados los períodos transitorios — el 86,25 % de las importaciones totales de los bienes agrícolas.

15 Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_art24\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm). Esta referencia es controvertida respecto a si debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores de actividad) o cuantitativos (en relación con un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 90 %), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos. El estudio de 1º de abril de 1995 de la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC, *Regionalism and the World Trading System*, especialmente pp. 17 y ss) se inclina porque son criterios acumulativos. En cambio, Stephen Healy, Richard Pearce y Michael Stockbridge (*El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo*, Manual de Capacitación para la Planificación Agrícola, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1999, disponible en <http://www.fao.org/docrep/004/w7814s/W7814S11.htm>), señalan que la referencia a lo esencial de los intercambios comerciales ha sido tradicionalmente interpretada por los estados de manera de poder excluir determinados sectores y fundamentalmente la agricultura. La única vez que el Órgano de Apelación de la OMC se ha pronunciado expresamente sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT evitó conscientemente pronunciarse al respecto (informe de 22 de octubre de 1999, Turquía-India. *Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir* AB-1999-5, WT/DS34/AB/R, disponible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disputes](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputes)).

Sobre el 13,75 % restante seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías) y, sobre todo, derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos). Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las que rigen actualmente. Esto se suma a la imprecisión de la UE respecto a la supresión de los subsidios a la exportación.<sup>16</sup>

La UE ofreció al Mercosur un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados, siempre que, a cambio, este concediera una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, así como queso y jamón), y se garantizaran los derechos de propiedad intelectual. Se trata de temas sensibles para este sector agrícola del Mercosur, pero sin embargo no «desata» el nudo agrícola, el cual sigue siendo el aspecto clave que pone freno al potencial incremento del porcentual de liberalización del comercio. Por su parte, la liberalización del 77 % ofrecida por el Mercosur se encuentra aún más lejos de satisfacer el grado de liberalización al que aspira la UE bajo el comentado artículo XXIV del GATT.

## 2. Futuro de la Ronda de Doha: ¿cómo afecta la conclusión del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur?

Aunque el escepticismo es cada vez mayor, en la actualidad resulta difícil responder al interrogante de si la Ronda de Doha tendrá un final exitoso o no. Aun asumiendo el éxito de las Rondas, resulta igualmente difícil especular respecto a *cuándo* se darán los resultados de las negociaciones y *cuáles* serán los avances de fondo, tanto en relación con *qué* concesiones comerciales se harán como a la intensidad que podrían tener.

Recordemos que las negociaciones en el foro multilateral comenzaron en 2001 y deberían haber concluido a finales del 2006, pero diversos acontecimientos han retrasado dicho plazo. Luego de los resultados negativos de la Conferencia de Cancún de 2003, los miembros de la OMC firmaron en 2004 el acuerdo marco de julio, estableciendo las bases para reencauzar las negociaciones. De esta manera, se establecían las reglas sobre agricultura, algodón, acceso al mercado de los productos no agrícolas y temas de desarrollo (trato especial y diferenciado). En este contexto, y sin grandes expectativas, se llegó a la VI Conferencia

.....  
16 Se trata de uno de los temas estrella de la Agenda Doha, dado que el 90 % de los subsidios a la exportación de todos los Estados de la OMC proceden de la UE. La eliminación casi completa de los subsidios a la exportación agrícola en 2011 fue el principal logro de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong-Kong.

Ministerial, celebrada en Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, en la que tampoco se consiguieron avances importantes. El principal logro de la reunión fue haber estipulado un plazo (2013) para la eliminación casi total a la exportación de productos agrícolas. La medida afectaba principalmente a la UE, cuyas políticas agrícolas eran —y son— fuertemente cuestionadas por el G-20.

Sin embargo, los compromisos asumidos por la UE eran dispares en relación con los negociados sobre el sector servicios. Una vez más, y repitiendo la experiencia de Cancún, las diferencias fueron irreconciliables y en julio de 2006 las negociaciones fueron suspendidas.

Es así que cuatro años después, la Ronda de Doha sigue sin mostrar progresos reales. El director general de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy, ya había reconocido luego del fracaso de la mini Cumbre de julio de 2008 que sería difícil cerrar en 2009 el esperado acuerdo mundial sobre comercio. Más aún, parece casi imposible que la Ronda de Doha concluya pronto y, de hecho, la falta de resultados positivos de la VII Conferencia Ministerial celebrada en Ginebra en diciembre de 2009 refuerza esta afirmación.

Lo dicho es importante en relación con las negociaciones entre la UE y el Mercosur toda vez que esta situación de incertidumbre parece ser insostenible por poner en riesgo el propio sistema de comercio global y multilateral, erosiona, por un lado, la legitimidad del foro y afecta, por otro, el ritmo de las negociaciones birregionales. En este contexto, cabe aludir a la llamada *doctrina Lamy*, de la época en que el actual director general de la OMC fue el comisario de Comercio de la UE, la cual se cristaliza en la «condicionalidad Doha» y puede resumirse en el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales (con países) o birregionales (con bloques de integración) mientras estén en progreso las negociaciones comerciales multilaterales (léase, mientras no esté concluida la Ronda de Doha). Luego, la preferencia europea es el multilateralismo (la Ronda Doha) y solo después, en caso de que no sea posible esta opción, se baraja el regionalismo (a modo de segunda opción preferida) y el bilateralismo (si no hay otra alternativa).

De lo dicho queda claro, entonces, que el análisis sobre el futuro de las negociaciones UE-Mercosur no puede ignorar lo que sucede en Doha. Teniendo en cuenta la lógica negociadora demostrada por ambos bloques hasta el momento, es de esperar que sobre ciertos sectores o materias (sobre todo agrícola) las negociaciones birregionales aspiren a tomar como base lo acordado en el ámbito multilateral, lo que implica naturalmente que aquellas negociaciones queden a la expectativa de la conclusión de Doha. Esto no significa que Doha deba necesariamente finalizar para que avance el acuerdo de asociación, sino más bien que la

incertidumbre en aquel foro demora (aunque no condiciona) los resultados en el marco de la negociación birregional.<sup>17</sup>

Pareciera, entonces, que la superación de la mencionada lógica negociadora es una condición ineludible para avanzar hacia la conclusión del acuerdo de asociación. Un elemento que permitió relanzar las negociaciones en Madrid ha sido precisamente el estancamiento de Doha y las débiles perspectivas de avance en un futuro cercano, ante lo cual la UE buscaría avanzar por la vía del regionalismo o bilateralismo.

### **3. La asociación estratégica Unión Europea-Brasil: ¿oportunidad o amenaza para las relaciones birregionales?**

El 4 de julio de 2007, Portugal lanzó su presidencia con una Cumbre UE-Brasil en Lisboa en la que se acordó una asociación estratégica entre ambos, como base para un diálogo político bilateral que refuerce la influencia internacional de ambas partes.<sup>18</sup> De esta manera, Brasil ostenta ahora el mismo estatus que China, Rusia e India en el diálogo bilateral con Europa.

La declaración conjunta UE-Brasil<sup>19</sup> hace mención únicamente al fortalecimiento de la cooperación y del diálogo político y omite referencias a cuestiones comerciales. Asimismo, resalta la importancia de este nuevo vínculo para reforzar las relaciones UE-Mercosur y facilitar, de esta manera, la consecución del acuerdo de asociación birregional.

En igual sentido se ha pronunciado más recientemente el Parlamento Europeo en la recomendación destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre la asociación estratégica Unión Europea-Brasil<sup>20</sup> instando al Consejo a que «la asociación estratégica confiera un nuevo impulso a la celebración del acuerdo de asociación UE-Mercosur, un objetivo estratégico de la UE para profundizar en las relaciones eco-

17 Para mayor detalle sobre el impacto de las negociaciones de la Ronda de Doha en las negociaciones UE-Mercosur y el papel de Brasil, véase Grupo de Seguimiento de las Negociaciones UE-Mercosur: «¿Sin la Ronda de Doha, sin negociación UE-Mercosur?», en *Informe Anual 2005-2006*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2006, p. 37 (disponible en <<http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/>>), especialmente «¿Adónde va Sudamerica? La perspectiva política brasileña».

18 Véase Observatorio de la Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL): *Inició Portugal la Presidencia del Consejo de la Unión Europea*, resumen de prensa del 20 de julio de 2007. Disponible en: <<http://www.obreal.org/newsletter/www.obreal.unibo.it/Pressd368.html?Action=Data&IdPress=353>>.

19 La declaración está disponible en: <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)>.

20 La recomendación se encuentra disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0140+0+DOC+XML+V0//ES>>.

nómicas y comerciales, así como para ampliar el diálogo político y la cooperación entre ambas regiones» (párrafo 1.c), añadiendo que «la asociación estratégica implique un valor añadido real con respecto al actual acuerdo marco de cooperación con Brasil, al actual acuerdo marco de cooperación con Mercosur y al futuro acuerdo de asociación con Mercosur» (párrafo 1.d).

Todo ello nos llevaría a sostener que la asociación estratégica UE-Brasil debe ser considerada como una oportunidad prometedora para allanar el camino de las relaciones UE-Mercosur y destrabar las negociaciones. De esta manera, Brasil podría convertirse en facilitador del diálogo birregional acercando las posiciones de las partes, incluida la suya propia.

Sin embargo, las cosas no parecen ser tan claras. También es razonable argumentar que el avance de las relaciones UE-Brasil podría tener un impacto negativo no solo en lo que hace a las relaciones UE-Mercosur, sino también en el seno del bloque, pues el mayor socio estaría explorando, mediante canales bilaterales, los desafíos que no se han podido alcanzar en el escenario birregional, perdiendo así incentivo para promover e impulsar la profundización del proyecto de integración. Dicho de otra manera, no es difícil imaginar que la UE busque afianzar sus relaciones con la economía más grande del Cono Sur ante un eventual fracaso en el otro escenario ampliado,<sup>21</sup> situación que podría contribuir a erosionar, a su vez, las relaciones intrabloque.

Asimismo es posible que el incentivo para que Brasil impulse las relaciones de bloque a bloque sea menor, en tanto vaya avanzando en su relación bilateral con la UE. De la ronda en Buenos Aires a finales de junio pasado han trascendido comentarios respecto a una posición muy formal y observadora de los negociadores brasileños, que contrasta con las declaraciones del presidente Lula y su canciller Celso Amorim sobre la prioridad que darán a la negociación con la UE durante la presidencia *pro tempore* del Mercosur (que recibieron de Argentina en la pasada Cumbre del Mercosur el 3 de agosto).

En este sentido, baste con recordar que en relación con el Mercosur, Brasil representa el 66 % de la superficie total, el 79 % de la población y el 78 % del PIB. Muy por debajo se encuentra Argentina, que representa el 29 % del territorio, el 17 % de la población y el 19,5 % del PIB. En el caso de Paraguay, su territorio alcanza el 3 % del bloque, mientras que su población representa el 2,6 % del total y su PIB significa menos del 1% del Mercosur. Finalmente, la superficie y la población de Uruguay representan el 1,5 % del total y su PIB el 1,7 %.<sup>22</sup>

21 Desde el punto de vista europeo, la asociación estratégica constituye también una plataforma más propicia para apaciguar la posición brasileña en las negociaciones multilaterales de la OMC en tanto líder del G-20.

22 Véase Secretaría del Mercosur: *Integración positiva para la convergencia estructural*, Cuarto Informe Semestral, Montevideo, Secretaría del Mercosur, diciembre de 2005; y Secretaría

El actual desenlace de los acontecimientos no nos permite determinar qué tipo de efectos tendrá la asociación estratégica en las relaciones intrarregionales, pero sin duda no puede ignorársela, ya que no sería exorbitado pensar que dicha asociación podría constituir la antesala para la firma de un tratado comercial bilateral UE-Brasil, lo que, a su vez, podría dar lugar a la proliferación de tratados bilaterales entre el bloque europeo y el resto de los Estados miembros del Mercosur.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo sucedido a principios del 2009 durante las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y la Comunidad Andina, cuando el bloque europeo, ante las dificultades de alcanzar un acuerdo birregional, dio luz verde a una modalidad de negociación «única y multipartita» con los países del bloque andino: el pilar comercial se negocia bilateralmente con los países andinos que se muestren «interesados». Cabe recordar que estas negociaciones también estaban regidas por el principio del *single undertaking*. No debe descartarse, entonces, la posibilidad de que este modelo se *exporte* a las negociaciones UE-Mercosur.

Claro que la voluntad de negociar tratados bilaterales no se manifiesta solo del lado europeo. En los países del Mercosur también se han dado algunas señales en esta dirección. Así, durante su visita en San Pablo el 16 y 17 setiembre de 2009, el representante de Comercio de Estados Unidos, Ron Kirk, ha manifestado al ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Celso Amorim, su intención de retomar el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Brasil. Por su parte, Paraguay y Uruguay han dado en el pasado algunas señales contundentes sobre su voluntad de explorar las vías del bilateralismo, bajo la bandera del regionalismo abierto.

En el caso de Paraguay, sus relaciones con Estados Unidos desde hace un tiempo no se limitan solo al ámbito de la defensa y la seguridad, sino que abarca también las relaciones comerciales. Desde setiembre de 2005 diversas autoridades paraguayas han expresado públicamente la intención de su país de buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, similar al que ya han firmado Chile y otros países de Centroamérica, para lograr una mayor penetración de productos paraguayos en aquel gigantesco mercado.<sup>23</sup>

Por su parte, el gobierno uruguayo, que en setiembre de 2006 había rehusado a rubricar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, firmó el 25 de enero de 2007 con ese mismo país un acuerdo marco de

---

del Mercosur: *Asimetrías en el Mercosur: ¿son compatibles con el proceso de integración?*, Estudio n.º 005/06, Montevideo, Secretaría del Mercosur, agosto de 2006, pp. 21 y ss.

23 Véase «Resumen de las relaciones diplomáticas de Paraguay». Disponible en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay: <<http://www.mre.gov.py/paginas/Representaciones/relaciones/ListadoRelaciones.asp>>.



comercio e inversión (Trade and Investment Framework Agreement; TIFA, en inglés) el que podría abrir nuevamente las puertas para la firma de un tratado de esas características.<sup>24</sup>

En suma, si bien un desenlace en esta dirección no parece muy probable inmediatamente (sobre todo porque existen asimismo otras señales políticas a la interna del bloque que apuestan a profundizar la integración regional), también es cierto que la posibilidad de avanzar hacia el esquema de negociación bilateral está latente desde hace varios años en el Mercosur —y en la UE— y, en consecuencia, no debe ser ignorada.

## 4. Las relaciones exteriores del Mercosur

Las relaciones exteriores del bloque han ido evolucionando considerablemente, sobre todo a partir de mediados del año 2000, luego del relanzamiento del Mercosur mediante decisión CMC 32/00 sobre «Relacionamiento externo». Sin embargo, el Mercosur aún no cuenta con una estrategia clara y común de política exterior, sino que más bien, la dimensión externa del bloque regional parece estar conformada por la suma de cuatro políticas exteriores nacionales con el liderazgo de Brasil.<sup>25</sup>

En lo que hace a su relacionamiento con la UE, aparecen serias contradicciones. En primer lugar, debe destacarse el posicionamiento de Brasil, que se ha erigido como uno de los líderes del G-20 en el seno de las negociaciones dentro de la OMC —con lo que se enfrenta a Estados Unidos y la UE— a la vez que es defensor del acuerdo del Mercosur con la UE y un detractor del ALCA.<sup>26</sup>

Argentina, por su parte, ha demostrado tener una posición fluctuante frente al acuerdo de asociación con la UE puesto que, la reticencia que mostraba hace algunos años, se ve contrastada —como veremos más adelante— con el impulso enérgico que promueve actualmente para la conclusión de dicho acuerdo. El avance en las relaciones UE-Brasil podría haber contribuido a este cambio de posicionamiento, toda vez que podría ser percibida por Argentina como una amenaza de perder interés y protagonismo en el mercado europeo, especialmente en materia de inversión extranjera directa. Conviene recordar que la UE

24 Véase «Pacto comercial entre Uruguay y EE.UU.: luz amarilla en el Mercosur», en *Clarín*, 26 de enero de 2007 (disponible en <[http://www.clarin.com/diario/2007/01/26/el\\_mundo/i-02201.htm](http://www.clarin.com/diario/2007/01/26/el_mundo/i-02201.htm)>).

25 Véase Manuel Cienfuegos Mateo: «Las relaciones exteriores del Mercosur», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 54-55, Barcelona, 2001, pp. 139-164.

26 Manuel Cienfuegos Mateo: *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, o. cit., p. 75.

es el inversor extranjero más importante en Argentina, seguido de Estados Unidos y América Latina. En 2008, el 54,4 % del stock de capital extranjero en Argentina (equivalente a USD 26.400 millones) pertenecía a empresas de la UE.

Además, existen otros factores que evidencian los problemas que enfrenta el Mercosur en materia de política exterior que afectan sus relaciones con la UE. Piénsese por ejemplo los problemas que puede traer la incorporación de Venezuela, en tanto actor internacional que cuenta con la resistencia de algunos sectores empresariales europeos de que este país participe en las negociaciones del acuerdo de asociación birregional. Aquí también se han hecho presentes las diferencias entre los socios. Recordemos que fue el gobierno argentino el que impulsó el ingreso de Venezuela, a pesar de la resistencia inicial de Brasil y de Paraguay (cuyo Parlamento aún no ha dado el visto bueno), ya que su incorporación ha permitido que Argentina tenga respuesta a sus problemas energéticos que se han incrementado luego de la crisis de 2002. Asimismo, Venezuela es uno de los países que más bonos ha comprado de la deuda argentina. Pareciera entonces que la incorporación venezolana responde más bien a intereses bilaterales que birregionales.

En definitiva, no se quiere sugerir, de ninguna manera, que la solución a estas dificultades pase por no incorporar nuevos miembros o por adoptar políticas estratégicas exclusivamente en función de pretensiones externas. Por el contrario, lo que aquí interesa destacar es que, en materia de política exterior, el Mercosur debe trabajar arduamente para fortalecer y consolidar su credibilidad internacional, y para que las disidencias internas se resuelvan dentro del bloque y no se proyecten tan manifiestamente fuera de él, como en la actualidad. Esto afecta no solo el grado de integración regional (lo que consecuentemente actúa también indirectamente como una traba para el avance de las negociaciones birregionales con la UE), sino que debilita de modo directo la capacidad negociadora del bloque Mercosur que en algunos frentes sigue sin conformar una voluntad única ante los interlocutores europeos.

## **5. Contradicciones y reacciones frente al relanzamiento de las negociaciones**

La Cumbre de Madrid y el anuncio del relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur han renovado la confianza (tanto de manera positiva como negativa) de diversos sectores políticos, empresariales y sociales de que es posible la firma del acuerdo de asociación interregional. Como hemos adelantado, este ha sido un síntoma habitual en vis-

peras de las Cumbres, pero en esta oportunidad también es cierto han existido otros factores objetivos adicionales que apoyaban esta tesitura.

Lo primero que hay que señalar es que durante el primer semestre del 2010 España y Argentina ejercieron la presidencia de sus respectivos bloques regionales. Ambos países han demostrado reiteradamente su voluntad política de alcanzar un acuerdo y han trabajado a lo interno de sus bloques en este sentido. El hecho de que haya sido Argentina la que lideró el impulso es relevante, ya que en Europa se tenía la idea de que era precisamente este país el que más trabas ponía a la negociación. El acuerdo de relanzar las negociaciones se ha difundido como uno de los principales logros de las dos presidencias.

El sector empresarial ha manifestado su optimismo y deseo para que las negociaciones se concluyan cuanto antes. Los copresidentes del Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea (MEBF, en inglés), Carlos Mariani Bittencourt e Iñaki Urdangarín, se reunieron con el Comisario de Comercio de la UE, Karel de Gucht e hicieron entrega de una declaración de apoyo a la reanudación de las negociaciones en la cual expresan su disposición para «establecer vínculos aún más estrechos con los equipos de negociación» y animarlos «a utilizar su ayuda para analizar la evolución reciente de los mercados y escenarios económicos internacionales».<sup>27</sup>

De lo dicho, se desprende que existe tanto en el plano gubernamental como empresarial, la percepción de que es conveniente y posible avanzar en las negociaciones de un acuerdo birregional que sea, a la vez, ambicioso y equilibrado. También se observa el reconocimiento de que para avanzar se requiere un fuerte compromiso político de ambas partes y una dosis de flexibilidad, tanto con respecto a las metodologías a emplear en las negociaciones como en la construcción de los compromisos a asumir y en los instrumentos a utilizar. Fórmulas de múltiples velocidades y de geometría variable parecen ser fuertemente recomendables.<sup>28</sup>

Por su parte, las redes, plataformas y organizaciones sociales de América Latina, Caribe y Europa reunidas en Madrid entre el 14 y 18 de mayo de 2010 en la Cumbre de los Pueblos «Enlazando Alternativas IV», declararon su rechazo enérgico de los tratados de libre comercio, acuerdos de asociación y tratados bilaterales de inversión, y «en particular la reanudación de negociaciones con el Mercosur».<sup>29</sup>

De particular relevancia ha sido también la reacción adversa al re-

27 Mercosur European Business Forum (MEBF): MEBF's Statement to the EU-Latinamerican and Caribbean Ministerial Meeting. Madrid, May 17<sup>th</sup> 2010.

28 Félix Peña: *Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: ¿se ha abierto una ventana de oportunidad?*, diciembre de 2009. Disponible en <<http://www.felixpena.com.ar>>.

29 Declaración final de la Cumbre de los Pueblos «Enlazando Alternativas IV», Madrid, 16 de mayo de 2010.

lanzamiento de las negociaciones con Mercosur de varios Estados miembros de la UE, así como de sectores políticos y productivos europeos.

En vísperas de la Cumbre de Madrid, ocho países europeos (liderados por Francia, Irlanda, Grecia, Hungría, Polonia, Austria, Luxemburgo y Finlandia) protestaron contra el relanzamiento de las negociaciones con Mercosur. Estos países presentaron al Consejo de Agricultura de la UE una nota en la cual muestran su inconformidad por la decisión de la Comisión Europea de relanzar las negociaciones sin un debate político previo con el Consejo. Tildan el anuncio de la Comisión como «una señal altamente negativa para la agricultura europea, que ya enfrenta desafíos significativos» y señalan que «es importante que no se susciten entre nuestros grandes socios expectativas que no podemos satisfacer». Reiteran que la conclusión de la Ronda de Doha es una precondition para el cierre de negociaciones con Mercosur y solicitan a la Comisión Europea demostrar y clarificar una serie de puntos.<sup>30</sup> Durante la reunión, el ministro de Agricultura francés, Bruno Le Maire, declaró que «Francia se opone al relanzamiento de las negociaciones» y agregó que su visión era compartida por el presidente Sarkozy. Otros países europeos se sumaron en esta crítica a los ocho iniciales.

Los agricultores, cooperativas y ganaderos europeos también se han opuesto a la reapertura de las negociaciones con Mercosur. La más importante e influyente organización de agricultores y cooperativas a nivel europeo, COPA-COGECA, se ha movilizado en contra del relanzamiento de las negociaciones apoyando la oposición de algunos Estados miembros de la UE con un fuerte cabildeo político y una serie de comunicados de prensa. Argumentan que la liberalización del comercio con el Mercosur «llevaría a una contracción notable del sector agrícola de la UE, poniendo en peligro 28 millones de puestos de trabajo» y, por otro lado, «daría lugar a una agricultura más intensiva y a la deforestación en los países de Mercosur».<sup>31</sup>

Diputados de varios grupos políticos del Parlamento Europeo también han criticado el relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, en especial porque temen que un eventual acuerdo perjudique la agricultura europea ante la competencia de los productores del Mercosur. Los eurodiputados han cuestionado a la presidencia española de la UE y presentaron una pregunta con solicitud de respuesta oral a la Comisión Europea, que llevó al comisario de Comercio, Karel de Gucht, a comparecer ante el pleno del Parlamento Europeo en Estrasburgo el pasado 8 de julio de 2010. Allí defendió el relanzamiento de

30 Véase: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/xx/10/st09/st09686.xx10.pdf>>.

31 Comunicado de prensa del 17 de mayo de 2010. Disponible en: <<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=es>>.

las negociaciones reconociendo que el tema agrícola es muy delicado y que el comisario de Agricultura estará muy involucrado en la negociación. También buscó tranquilizar a los agricultores y ganaderos europeos prometiendo medidas de acompañamiento para los sectores más sensibles y asegurando que la UE no reducirá los estándares sanitarios y de calidad.<sup>32</sup>

La primera reunión del Comité de Negociaciones Birregional tras el relanzamiento de las negociaciones, que tuvo lugar en Buenos Aires a finales de junio de 2010, se dio en medio de acusaciones mutuas sobre proteccionismo y comercio desleal entre representantes de países europeos y funcionarios argentinos. En vísperas del encuentro, el gobierno griego presentó ante la UE una queja por restricciones que aplicaría Argentina para la importación de duraznos procesados griegos, queja que recibió el respaldo de otros gobiernos europeos y del comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la UE, Dacian Cioloș, quien agregó que las restricciones se estaban aplicando a «casi todos los productos agrícolas» que la UE exporta a Argentina.

La semana siguiente a la reunión en Buenos Aires, la UE planteó su preocupación en una reunión del Consejo de Bienes de la OMC en Ginebra, y Argentina le respondió al bloque europeo que la inclusión del tema en ese marco resulta «desproporcionada» y «parecería traducir una intencionalidad política más que un problema comercial concreto y significativo». El reclamo de la UE fue apoyado por Colombia, Australia, Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega y Suiza, algunos de ellos que «se quejan de la protección, pero son los países más proteccionistas del mundo», según los funcionarios argentinos.

En respuesta al reclamo de la UE, las autoridades argentinas afirmaron que «no registran detenciones masivas de embarques. Hubo algunos casos aislados que ya fueron resueltos y que no representan cantidades relevantes, ni en volúmenes de mercaderías ni en valor». La sospecha de Argentina es que Europa está utilizando este reclamo como una señal política, dirigida a los Estados miembros de la UE que se oponen a las negociaciones con el Mercosur, de que la UE se va a plantar firme para defender los intereses europeos.<sup>33</sup>

A todo esto se suma el contexto de crisis global y la situación económica europea actual. El anuncio del relanzamiento de las negociaciones en Madrid estuvo marcado, desde ambas partes, por presentar un posible acuerdo UE-Mercosur como una respuesta a la crisis y hacer un

32 Actas del debate en el Parlamento Europeo, 8 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100708&secondRef=ITEM-004&language=ES&ring=O-2010-0079>.

33 «La puja comercial llegó a la OMC», *Página 12* (informe de Javier Lewkowicz). Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-148920-2010-07-06.html>.

llamado a evitar el proteccionismo en todas sus formas. El presidente de gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, afirmó que es «una señal de gran trascendencia para el orden económico internacional ante la crisis porque se trata de afirmar que frente a cualquier tentación proteccionista la mejor respuesta para la crisis económica es la apertura comercial». Por otro lado, la oposición a las negociaciones por algunos gobiernos europeos también contiene un elemento de respuesta a la crisis, pero en sentido contrario: proteger el mercado agrícola europeo.

En este contexto conviene recordar que del lado europeo se articulan asimismo otros instrumentos tendientes a impulsar del acuerdo de asociación, como lo demuestran los Programas Regionales de Cooperación de la UE. Dichos programas suponen una importante herramienta que, de manera cuestionable, han sido –y son– utilizados para impulsar y preparar las condiciones para las negociaciones birregionales, y se aplican fundamentalmente sobre el pilar comercial del acuerdo. En este sentido, conviene mencionar que el actual Documento de Estrategia Regional para Mercosur (DER, en adelante) elaborado por la Comisión Europea, asigna 50 millones de euros para el período 2007-2013.<sup>34</sup> Al igual que en el DER 2002-2006, el área que recibe mayor financiación es la destinada a apoyar la profundización del Mercosur y a la implementación del futuro acuerdo de asociación birregional (28 millones de euros). Para ello, los proyectos están destinados a: i) fomentar la integración del mercado y de la producción del Mercosur, incluyendo la supresión de las barreras no arancelarias; ii) seguridad e higiene alimentaria; y iii) protección del medio ambiente.<sup>35</sup>

Con todo lo dicho, queda claro que la voluntad de concluir el

34 Monto relativamente inferior al asignado al período anterior (conformado por € 48 millones), por cuanto este comprende siete años y el anterior (2002-2006) cinco años. De los € 50 millones asignados para el período 2007-2013, € 10 millones son asignados a financiar dos proyectos del DER de 2002-2006 que no pudieron concluirse a tiempo dentro de la última perspectiva financiera. Los € 40 millones de euros restantes se asignan a los nuevos proyectos y programas a implementarse conforme las tres áreas prioritarias establecidas para este período (similares también a las establecidas en el DER anterior).

35 La otra área identificada como prioritaria en el DER 2007-2013 es la relativa a la consolidación y aumento de la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas (€ 8 millones). Los programas aquí enmarcados tienen como objetivos: a) creación de diez centros de estudio UE-Mercosur y ayudas a la implementación del Plan Operativo del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010; b) consolidación del sector cinematográfico y audiovisual del Mercosur para promover la identidad regional; y c) talleres, seminarios y otras actividades dirigidos a proporcionar experiencia y ayuda en todos los problemas relativos a la integración regional, experiencia de la UE y transferencia de esta experiencia. Finalmente, la tercera prioridad para el período 2007-2013 es la de apoyar la institucionalización del Mercosur (€ 4 millones).

acuerdo de asociación así como la oposición a las negociaciones se ha hecho manifiesta en varios frentes. Las contradicciones y reacciones descritas anteriormente auguran un proceso mucho más complejo que la sola negociación comercial (en la cual es evidente que las dificultades son significativas), donde factores políticos internos y externos tendrán peso y resonancia.

## IV. Participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-Mercosur

### 1. Importancia de la participación de la sociedad civil en las relaciones birregionales

Como en cualquier diálogo birregional, la importancia de la participación de la sociedad civil en las relaciones UE-Mercosur radica fundamentalmente en que esta, además de dotar de legitimidad al diálogo, constituye un elemento básico para impulsar la inclusión de la dimensión social en la agenda birregional.

En el caso de los procesos de integración que nos ocupan, el desarrollo de políticas exteriores tanto del Mercosur como de la UE genera de por sí un ámbito importante para la participación de la sociedad civil a nivel regional, con inmediata proyección birregional. Esto quiere decir que, si bien los actores que participan en este último escenario generalmente coinciden con aquellos que actúan en el ámbito interno de los respectivos bloques de integración, los intereses comunes compartidos por estos actores permiten identificar una dimensión que no se conforma por la «suma» de dos grupos de la sociedad civil participando, como decíamos, en el desarrollo de las políticas exteriores de sus respectivos bloques regionales, sino que es algo más. Esto es, de una sociedad civil que se sustenta —parcialmente— en otros pilares que construye especialmente en el escenario birregional.

Ahora bien, dada la manera en la que se desarrollan estas relaciones, es en general muy difícil entender realmente lo que «allí sucede»: la complejidad técnica del diálogo y el lenguaje utilizado por los bloques —que no hacen casi ningún esfuerzo por simplificarlo— aumenta la distancia entre ellos y la sociedad. En este sentido, entendemos que la sociedad civil organizada puede jugar un papel central en, primero, exigir a los bloques que hagan inteligibles sus relaciones; y, paralelamente, traducir, acercar e informar a la ciudadanía sobre las decisiones que se toman en este diálogo que por el momento se encuentra muy alejado de la gente y solo es entendible por unos pocos. Una sociedad civil activa en este escenario UE-Mercosur es clave para dotar de legitimidad y de transparencia al diálogo.

En cualquier caso, un aspecto que conviene recordar es que la participación de la sociedad civil no se limita —o no debería limitarse— a las negociaciones del acuerdo de asociación. Las relaciones entre la UE y el Mercosur trascienden dichas negociaciones y presentan, de hecho,



una agenda variada que se ha sostenido desde la creación del Mercosur (1991) hasta la fecha con distinta intensidad. Lo que sucede es que la suspensión en 2004 de las negociaciones birregionales supuso un importante cambio para la participación de los diversos actores sociales. Este cambio corresponde fundamentalmente a que, durante los últimos seis años, la agenda birregional se ha vuelto mucho más inestable, sin fechas ni contenidos fijos o –en muchos casos– previsibles. Esta incertidumbre dificulta considerablemente la planificación por parte de las organizaciones de la sociedad civil de las tareas de interlocución e incidencia.

Sin embargo, la realidad también indica que aún durante las negociaciones del acuerdo de asociación, la participación de la sociedad civil en el ámbito UE-Mercosur ha sido más bien escasa, discontinua y, sobre todo, ha tenido muy poco impacto. Los motivos o razones de esta participación marginal son de lo más diversos, entre los cuales se destacan fundamentalmente seis: a) la escasez de mecanismos específicos birregionales institucionalizados de participación de la sociedad civil (un poco más desarrollados en la UE que en el Mercosur, donde son casi inexistentes); b) las limitaciones sectoriales y funcionales de los pocos espacios institucionalizados; c) el difícil acceso a la información; d) la falta de financiación por parte de los bloques para promover dicha participación; e) la escasez de recursos de las organizaciones sociales interesadas; y f) la ya comentada «complejidad» de las relaciones, que ha llevado incluso a algunos movimientos sociales a perder incentivo e interés.

Con todo ello, creemos que la reactivación de las negociaciones mejoraría la situación actual y repercutiría positivamente en la participación de los movimientos sociales, por cuanto fechas y reglas claras de relacionamiento facilita, al menos, el seguimiento por parte de las organizaciones.

Como hemos visto, la mencionada «reactivación» no es el único factor que importa. Para profundizar la participación de la sociedad civil y hacerla más efectiva es fundamental que, como primer paso básico, ambos bloques reconozcan tanto de manera formal como material su importancia y generen, consecuentemente, espacios y mecanismos propicios que faciliten dicha participación. Sobre esto nos ocuparemos a continuación.

## 2. Reconocimiento formal y promoción desde las instituciones regionales para la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional

A través de numerosas declaraciones y otros instrumentos, ambos bloques (a veces, desde un espacio más amplio eurolatinoamericano) se han manifestado sobre la relevancia y legitimidad de la participación de actores no gubernamentales en el diálogo birregional a través de diversos instrumentos.

Del lado europeo, uno de los primeros antecedentes importantes al respecto lo encontramos en la Comunicación de la Comisión Europea sobre una «Nueva asociación UE-América Latina en los albores del siglo XXI», del 9 de marzo de 1999,<sup>36</sup> donde la Comisión reconoce que «la sociedad civil debería participar en el diálogo para democratizar y desburocratizar la cooperación política». Con este antecedente, la Comisión Europea organizó, el 12 de octubre del 2000, una consulta con la sociedad civil europea sin precedentes (no solo en relación con el Mercosur, sino en toda la historia de la CE), sobre el futuro acuerdo de asociación estratégica con Mercosur, que luego se repetiría en 2002. Sin embargo, ha sido el Parlamento Europeo el órgano que mayor apoyo ha demostrado para contar con la participación de actores no gubernamentales en el proceso de formación e implementación de políticas comunitarias; así como — durante la negociación del acuerdo — demandó la reactivación del diálogo político a través de una agenda ampliada con participación de los gobiernos pero también de la sociedad civil.<sup>37</sup>

Por su parte, existen numerosas declaraciones de los órganos del bloque mercosureño, así como también de los jefes de Estado de los países miembros del Mercosur en ocasión de la celebración de las diversas Cumbres del Mercosur que resaltan la importancia de la participación de

36 Comunicación de la Comisión Europea «Nueva asociación entre la UE y América Latina en los albores del siglo XXI», del 9 de marzo de 1999 [COM (99) 105, no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reactions\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/r14004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reactions_with_third_countries/latin_america/r14004_es.htm).

37 Véase Jorge Balbis: «La participación de la sociedad civil en las negociaciones de un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE», diapositivas elaboradas para el seminario internacional La participación de la sociedad civil en Mercosur y en las negociaciones comerciales, Buenos Aires, 30 de octubre de 2003. Otros instrumentos importantes sobre el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil son: la Declaración del Consejo de Desarrollo de la UE adoptada el 10 de noviembre de 2000; la «Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina» del 15 de noviembre de 2001; la «Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: Consenso europeo sobre el desarrollo» del 15 de diciembre de 2005.

la sociedad civil. Una de las referencias recientes más importantes, la encontramos en el comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur, en ocasión de la XXX Reunión del CMC, los días 20 y 21 de julio de 2006 (Córdoba, Argentina). Allí, los presidentes «celebraron la consolidación del Programa Somos Mercosur<sup>38</sup> y enfatizaron que la participación social es central para profundizar el proceso de integración. Manifestaron, asimismo, su beneplácito por la realización del I Encuentro por un Mercosur Productivo y Social, desarrollado en el marco de esta Cumbre y señalaron la importancia de la necesaria continuidad de esta iniciativa de fomento a la participación social».<sup>39</sup>

Posteriormente en el mismo año 2006, Brasil, en tanto presidencia *pro tempore* del Mercosur, apoyó la iniciativa pública de la Cumbre Social del Mercosur con el objetivo de ampliar y fortalecer la participación ciudadana en el proceso de integración regional y celebró la I Cumbre Social en diciembre de 2006 en Brasilia. Los mandatarios de todos los países socios del Mercosur acogieron la propuesta de que las Cumbres Sociales pasen a constituir una actividad permanente de los movimientos sociales, siendo realizadas en el marco de las reuniones de presidentes. Desde entonces se han realizado ocho ediciones de la Cumbre Social del Mercosur. La última, que tuvo lugar entre el 24 y 26 de julio de 2010 en la Isla del Cerrito (Chaco, Argentina), ha sido reconocida por la Cumbre de Presidentes del Mercosur de San Juan (2 y 3 de agosto de 2010), en la cual «reafirmaron el compromiso de impulsar la participación y el protagonismo social en el proceso de integración

38 La iniciativa Somos Mercosur surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional expresada por organizaciones sociales y gobiernos locales. Dicha iniciativa, que fue lanzada por la Presidencia *pro tempore* de Uruguay del bloque en el año 2005, tiene como principal objetivo «involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisivos». Para mayor detalle véase <http://www.somosmercosur.org>. Cabe aclarar que Somos Mercosur tiene vocación de participación de la sociedad civil regional y ese es su objetivo y está coordinado por puntos focales de las Cancillerías de cada país. Si bien este espacio representa un paso más en la democratización de la agenda regional sigue siendo un espacio incipiente, organizado desde los gobiernos de los Estados Partes para la participación de la sociedad civil (véase Cecilia Alemany y Beatriz Leandro: *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung Uruguay (FESUR), noviembre 2006, p. 26.

39 Otros instrumentos importantes por parte del Mercosur son: «Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur» redactado luego de la xxxiv Reunión del CMC los días 17 y 18 de diciembre de 2007 (Montevideo, Uruguay); el «Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados», en ocasión a la xxxv Reunión del CMC el 1º de julio de 2008, Tucumán, Argentina; la Decisión del Consejo del Mercado Común 09/95, «Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000»; la Decisión CMC 26/03 sobre «Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006».

regional, con el objetivo de avanzar en la profundización de sociedades más inclusivas y equitativas en la región».<sup>40</sup>

Por lo demás, las diversas declaraciones suscritas por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, de América Latina y el Caribe, han hecho igual referencia a la necesidad de promover una creciente participación de la sociedad civil en el diálogo eurolatinoamericano, aunque ciertamente no han sido muy elocuentes.

Ahora bien, reconocida formalmente la importancia de la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional desde los proyectos de integración, interesa ahora destacar que esas intenciones no se han plasmado con tanta energía en la práctica, existiendo una inmensa distancia entre lo dicho y lo hecho por los bloques regionales. Es decir, esa voluntad retórica casi no se ha traducido en la implementación de medidas concretas que han habilitado una participación más fluida del tercer sector. Sobre todo (y especialmente en el caso del Mercosur) por la falta de voluntad para promover la creación de nuevos espacios o para apoyar los ya existentes.

En este sentido, deben diferenciarse los diversos mecanismos según estos sean o no institucionalizados.

Los mecanismos institucionalizados son espacios formalmente creados por los bloques (individualmente o de manera conjunta) mediante los cuales se reconoce y articula la participación ciudadana como parte y dentro del organigrama institucional (sea regional, o bien sea birregional). Este reconocimiento viene acompañado, generalmente, de normas y reglas claras generadas por el o los bloques, respecto a las características y modalidades de cómo se integrará la sociedad civil en el proceso (reglamentos, delimitación de competencias, plazos, etcétera). En este contexto, la participación de la sociedad civil se ve legitimada —al menos formalmente— por los bloques regionales que admiten y facilitan su intervención en el diálogo.

Los canales no institucionalizados de participación de la sociedad civil, por el contrario, carecen de dicho reconocimiento formal por parte de los bloques, lo que no obsta a que su participación sea admitida por ellos o que incluso presten asistencia financiera. Además, la falta de acomodamiento dentro de la estructura institucional tampoco impide revestir de legitimidad moral a los actores que participan en esta esfera no institucional, legitimidad que en algunos casos es mayor que la generada en los espacios formales. En cualquier caso, su participación se ubica fuera o al lado del organigrama formal regional o birregional.

40 Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur (3 de agosto de 2010). Disponible en: <<http://www.mercosur.int/>>.

De los mecanismos no institucionalizados en el ámbito UE-Mercosur se destacan: los espacios sindicales (sobre todo las Cumbres Birregionales Sindicales bianuales), el ya mencionado Foro Empresarial UE-Mercosur, las actividades llevadas a cabo por ONG, redes y plataformas, y, finalmente, los *think tanks* y redes académicas.

Se registran cuatro mecanismos institucionalizados en el ámbito UE-Mercosur, dos que tienen su «raíz» en el ámbito birregional; esto es, que han sido creados y promovidos conjuntamente por órganos de ambos bloques: el diálogo entre el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE), y las actividades de las cooperativas [sobre todo los encuentros de Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM, dependiente del GMC) y el Comité de Coordinación de Asociaciones Europeas de Cooperativas (CCACE).<sup>41</sup> Además, existen otros dos espacios institucionalizados que han sido creados y promovidos unilateralmente por la CE: las Conferencias (del año 2000 y 2002) sobre los Acuerdos de Asociación Unión Europea-Mercosur y Unión Europea-Chile con representantes de la sociedad civil europea, comunidad empresarial y académica, y —finalmente— los *Diálogos con la Sociedad Civil* (DSC) organizados por la Dirección General de Comercio (DG-Comercio, en adelante) de la CE.

De todos ellos, interesa destacar el diálogo entre el FCES y el CESE.<sup>42</sup> Su interés radica, en primer lugar, en constituir el primer espacio institucionalizado —y aún activo— que ha sido creado y facilitado conjuntamente por el Mercosur y la UE. En segundo lugar, en caso de llegar a un acuerdo UE-Mercosur, ambos órganos conformarían el «Comité Consultivo Mixto CESE-FCES», sobre el cual nos referiremos más adelante.

Posteriormente, estudiaremos con algún detalle los DSC, no solo por su actualidad, sino por constituir el mecanismo formal más amplio (aunque promovido unilateralmente por la CE) en la esfera birregional. Estos diálogos, como sugeriremos más adelante, podrían —y deberían— reabrirse con el relanzamiento de las negociaciones del acuerdo de asociación.

---

41 El CCACE ha sido oficialmente reconocido por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité Económico y Social como la representación intersectorial común de todas las cooperativas al nivel de la Unión Europea.

42 Ambos órganos tienen una desequilibrada conformación y cuentan con la representación casi exclusiva los sectores sindical y empresarial.

### 3. El diálogo entre el FCES y el CESE

A partir de la firma del ya comentado AMIC se registra una etapa de profundización de las relaciones entre el FCES y la sección de relaciones exteriores del CESE. En efecto, el artículo 19 del AMIC establecía: «1º. Las Partes promoverán una cooperación más estrecha entre sus respectivas instituciones, particularmente impulsando la celebración de contactos regulares entre ellas. 2º. Esta cooperación se desarrollará sobre la base más amplia posible y en especial a través de: a) cualquier medio que favorezca intercambios regulares de información, inclusive mediante el desarrollo conjunto de redes informáticas de comunicación, b) transferencias de experiencias, y c) asesoramiento e información.

En este contexto, luego de la firma del AMIC pero antes del inicio de las negociaciones del acuerdo de asociación UE-Mercosur, el 16 de diciembre de 1997 se firmó en Montevideo el «Memorando de Entendimiento para la Cooperación Institucional entre el FCES y el CESE». Este documento declara tener por finalidad el fortalecimiento de las relaciones entre ambos órganos con vistas a la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional.

Asimismo, el memorando establece que las delegaciones representativas del FCES y del CESE se reunirán de modo ordinario una vez al año, alternativamente en Bruselas y en uno de los países del Mercosur (cláusula octava). En la práctica, las llamadas «reuniones birregionales» se han llevado a cabo con ritmo discontinuo, siendo que en algunos años se celebró más de un encuentro.

Las primeras intervenciones de ambas instituciones (sea de manera conjunta o unilateralmente, pero con previa consulta a su homónima) han estado centradas en las negociaciones del acuerdo de asociación. El 9 de setiembre de 1998, el CESE aprobó por unanimidad en su 357 Plenario un dictamen de iniciativa titulado «La situación socioeconómica en Chile y sus relaciones con el Mercosur y la UE», donde se evalúa, entre otros temas, las posibles consecuencias del futuro de asociación UE-Mercosur.

La importancia de este dictamen radica en que el CESE, previa consulta con el FCES, solicita por primera vez con carácter formal la creación de un Comité Consultivo Mixto CESE-FCES en el marco del futuro acuerdo interregional de asociación (párrafo 6.3), reclamo que luego constituiría una constante y se reiteraría en posteriores pronunciamientos. Por su parte, durante el período en que las negociaciones del acuerdo de asociación se mantenían activas, el FCES ha formulado tres Recomendaciones.<sup>43</sup>

43 Se trata de la Recomendación Mercosur/FCES/xi/Recomendación 01/99 del 22 de junio de 1999 en Río de Janeiro, Brasil; la Recomendación Mercosur/FCES/xx/Recomendación

En lo que hace a las reuniones birregionales FCES-CESE, han habido al menos doce reuniones durante el período de negociación del acuerdo de asociación. Uno de los últimos documentos conjuntos antes de que se suspendieran las negociaciones del acuerdo de asociación se registró en 2004, cuando el FCES y el CESE firmaron una declaración titulada: Declaración del FCES-CESE: prioridad de la sociedad civil organizada en las negociaciones del acuerdo de asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur.<sup>44</sup> La Declaración vuelve a reiterar su interés por la conformación de un Comité Birregional y expresa reclamos concretos en cuanto a sus competencias iniciales, indicando que «las sociedades civiles representadas por el FCES y el CESE apoyan la puesta en funcionamiento del Comité Consultivo Mixto previsto en el proceso negociador, para añadir la dimensión de la sociedad civil estructurada, indispensable en las relaciones entre el Mercosur y la UE. El principal cometido de dicho Comité Consultivo será, en un primer momento, efectuar el seguimiento de la aplicación del acuerdo de asociación y de su evolución posterior. Deberá ser asociado, además, a la realización de la dimensión social del acuerdo de asociación UE-Mercosur» (párrafo 3.3).

Luego del estancamiento de las negociaciones, si bien no se han interrumpido, las actividades conjuntas del FCES y el CESE —sobre todo en lo que hace a presentación propuestas o recomendaciones— han disminuido considerablemente, llevándose a cabo desde entonces tareas vinculadas con el intercambio de información, visitas de delegaciones, seminarios, talleres, etcétera.<sup>45</sup>

Tras el relanzamiento de las negociaciones no ha habido un pronunciamiento conjunto específico del FCES y el CESE más allá de lo expresado en la declaración final del VI Encuentro de la Sociedad Civil Organizada

---

02/02 del 22 de marzo de 2002; y la Recomendación Mercosur/FCES/XXVII/Recomendación 01/04 del 25 de junio de 2004 ambas firmadas en Buenos Aires, Argentina.

44 La Declaración se encuentra disponible en: [http://www.eesc.europa.eu/sections/rex/la/areaactivities/Mercosur/docs/A\\_F\\_CES3358-2004\\_DOC-INT\\_es.doc](http://www.eesc.europa.eu/sections/rex/la/areaactivities/Mercosur/docs/A_F_CES3358-2004_DOC-INT_es.doc).

45 Así, entre el 20 y 24 de noviembre de 2006, en el marco del programa *Promoción de la dimensión socioprofesional del Mercosur*, una delegación de representantes del FCES realizó una «visita de estudio con el objetivo de intercambiar información y profundizar el conocimiento acerca de la dinámica de funcionamiento de las instituciones europeas. Asimismo, el 18 y 19 de julio de 2007 se llevó a cabo el seminario conjunto organizado por el CESE y por el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil (CDES) titulado: «La UE y Mercosur: ¿qué contribución pueden aportar las instituciones de la SC al desarrollo nacional y regional?».

Posteriormente, del 12 al 15 de febrero de 2008, una delegación del FCES participó de un seminario organizado por el CESE en Bruselas con el objetivo de dar seguimiento a las negociaciones birregionales. Además de participar del seminario, representantes del FCES se reunió con representantes del Parlamento Europeo y de la DG-Relex, Unidad Mercosur.

de la Unión Europea y América Latina, realizado entre el 5 y 7 de mayo de 2010 en Madrid. El encuentro en Madrid, organizado por el CESE contó con la participación de representantes del FCES así como de otros foros y consejos consultivos latinoamericanos. La declaración final afirma que «ven con expectativa el relanzamiento de las negociaciones entre la UE y Mercosur y auspician que se establezca un calendario que pueda desembocar en la firma de un acuerdo de asociación entre ambas regiones». Asimismo «solicitan el establecimiento inmediato de mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de negociación en curso, incluido el que se ha acordado relanzar entre la Unión Europea y Mercosur».<sup>46</sup>

---

46 <[http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/declaracion\\_final\\_madrid\\_es.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/declaracion_final_madrid_es.pdf)>.



## V. La «evaluación de impacto sobre sustentabilidad» del acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur: ¿cómo y dónde se insertan los Diálogos con la Sociedad Civil?

Como hemos adelantado, los DSC constituyen el mecanismo más amplio de participación de la sociedad civil en el plano UE-Mercosur. Para comprender la dinámica de los DSC, haremos previamente especial referencia a las Evaluaciones de Impacto sobre Sustentabilidad (EIS, en adelante), las cuales constituyen una de las herramientas principales de trabajo de estos diálogos.

### 1. Evaluación de impacto sobre sustentabilidad: aspectos generales

Desde 1999 la DG-Comercio de la Comisión Europa realiza EIS por cada acuerdo birregional o multilateral de comercio que la UE negocia o lleva a cabo. En relación con la negociación de asociación UE-Mercosur, la DG-Comercio ha contratado a la Universidad de Manchester que, junto a otras entidades, han realizado las EIS, elaboración que se dividió en dos fases. Durante la Fase I se elaboró un informe general y tres sectoriales: forestal, agricultura y automotor.<sup>47</sup> Siguiendo la misma estructura, durante la Fase II se elaboró un informe general y otros dos sectoriales: facilitación del comercio y servicios financieros.<sup>48</sup> El proceso de investigación se ha desarrollado en dos años y medio, comenzando en junio de 2006 y finalizando en diciembre de 2008.

En cuanto a la metodología de estos estudios, las EIS parten del análisis causal en cadena; adopta el llamado modelo de Copenhagen (el cual cuantifica parámetros sociales y medioambientales) y comprende de cinco elementos o ítems principales: a) escrutinio y exploración, b) simulación de escenarios, c) evaluación de impactos, d) evaluación de medidas alternativas de prevención, mitigación y mejoramiento, y e) consulta a los actores involucrados.

47 Como veremos, los informes de la fase I han sido presentados en tres momentos momento distintos dependiendo el grado de desarrollo de estos: julio de 2006 (informe inicial), diciembre de 2006 (informe de mitad de ciclo), y julio 2007 (informe final).

48 Los informes de la fase I han sido también presentados en tres estadios: abril 2008 (informe inicial), julio 2008 (informe de mitad de ciclo), y noviembre 2008 (informe final). Para mayor detalle del cronograma de presentaciones, véase <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11264>.

Bajo esta estructura, los informes globales y sectoriales analizan el impacto social, económico y medioambiental que tendría la firma de un acuerdo de asociación, haciendo una comparación entre el escenario actual de intercambio comercial (definido como *línea base*) y un escenario de liberalización absoluta del comercio.

Las EIS han sido los documentos de referencia y objeto de trabajo de los DSC relativos a las relaciones UE-Mercosur, espacio en el cual las organizaciones sociales han intentado contribuir y enriquecer el contenido de dichas evaluaciones. Por ello, y por su importancia de cara a la futura participación de la sociedad civil euro-mercosureña, presentaremos a continuación los rasgos y características principales de estas evaluaciones.

## **2. Fase I de la evaluación de impacto sobre sustentabilidad**

### **Informe inicial**

El informe inicial, presentado el 18 de julio de 2006, carece de contenido sustancial y se dedica fundamentalmente a referenciar los ya comentados aspectos metodológicos, anunciando la técnica econométrica a utilizar en la evaluación.

Asimismo, se avoca a describir los distintos componentes que tomará en cuenta los diversos estadios del estudio. En tal sentido, además de hacer un breve repaso acerca de la historia y actualidad de las relaciones comercial entre la UE y el Mercosur —denominado, como hemos explicado, *línea base*—, identifica y enuncia los tres sectores considerados claves que, por su importancia, recibirán estudios específicos durante esta fase: sector agrícola, forestal y automotor.

Finalmente, cabe dejar apuntado que, durante esta fase, el sector servicios recibe insuficiente desarrollo debido a que, entre otros motivos, es un sector dependiente de otras variables difíciles de ponderar en el sistema econométrico —como la estabilidad política interna y la regulación normativa.

### **Informes de mitad de ciclo**

Los informes de mitad de ciclo, presentados el 19 de diciembre de 2006 contienen los primeros resultados provisionales —de naturaleza sustancial— de la evaluación, con miras a abrir un proceso dinámico

de consulta y debate con las partes interesadas. Como aspecto positivo de estas evaluaciones, debe señalarse que se reúne en un solo informe (el global) gran cantidad de datos y estadísticas económicas —hasta el momento dispersos— de manera coherente.

Conforme la metodología propuesta, las EIS global y los estudios sectoriales contrastan la *línea base* con una situación de liberalización del comercio absoluta, sin considerar otros grados menores de liberalización. Una vez más, se registra que incluso las evaluaciones sectoriales reciben un tratamiento marcadamente *macro*, sin analizar, por ejemplo, el potencial impacto —tanto positivo como negativo— que el futuro Acuerdo podría tener en determinadas comunidades o zonas geográficas. Mención especial merece el EIS-sector agrícola, en el cual se menciona solo superficialmente las implicancias que el futuro acuerdo podría tener sobre la producción de biocombustibles.

## Informes finales

Los informes finales de la EIS han sido presentados el 19 de julio de 2007. En este estadio se registra que muchas de las cuestiones que se han incorporado al informe final no han contado con un estudio satisfactoriamente profundo y numerosas recomendaciones hechas durante el proceso de consulta de los anteriores informes han sido desatendidas.

Estos incluyen resultados —también, poco desarrollados— de: a) oportunidades de mitigación de efectos negativos, y b) potenciación de efectos positivos. Sobre esta base se presenta una serie de propuestas de medidas de acompañamiento.

En cuanto a los resultados obtenidos en estos informes, no hubo sorpresas respecto a lo anticipado en los informes de mitad de ciclo. En términos económicos, el acuerdo de asociación daría ganancias relativas para los dos bloques (mucho más marcadas en el Mercosur).

Asimismo, el mayor impacto social negativo en el Mercosur se daría sobre a) el empleo en la industria manufacturera (asociado con presión sobre los salarios), b) los programas sociales de salud y educación debido a la reducción en los ingresos de los gobiernos, y c) la mano de obra cualificada y el nivel tecnológico, que afectaría el desarrollo industrial.

En cuanto al impacto medioambiental, en el Mercosur, se detectan a) una posible mejora en los servicios medioambientales, sujetos a una efectiva regulación, b) aumento en la contaminación del agua, debido al incremento en la actividad agrícola y de alimentos procesados, y c) un negativo impacto en la biodiversidad, exacerbada por el incremento de la demanda por parte de la UE de biocombustibles, especialmente en Brasil.

Respecto a las oportunidades de mitigación de los efectos negativos, las propuestas fueron las siguientes:

- La UE y el Mercosur deberían iniciar negociaciones sobre qué políticas deben tomarse para mitigar los efectos negativos del desempleo (tratado en la sección «Adjustment Cost Mitigation»).
- Realizar un estudio del impacto regulatorio (*Regulatory Impact Assessment*) sobre las normas internas e internacionales que puedan afectar los flujos de mercado y de inversión. Este estudio debería contar con la participación de todas las partes interesadas.
- La UE y el Mercosur deberían crear una Unidad de Evaluación y Monitoreo Medioambiental Estratégico (*Strategic Environmental Assessment and Monitoring Unit, SEAMU*), encargada de monitorear las consecuencias medioambientales del acuerdo de asociación. Estos resultados deben ser relacionados con los impactos sociales y económicos del acuerdo.
- La UE y el Mercosur deberían crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (*Commission on Trade and Sustainable Development, CTSD*), de carácter permanente y como parte de las negociaciones comerciales finales entre ambos bloques. Su objetivo sería el de monitorear el desarrollo del acuerdo. La SEAMU debería ser un subórgano dentro del CTSD.
- La UE y el Mercosur deben reforzar su apoyo a aquellos mecanismos multilaterales que traten el cambio climático y la diversidad biológica. Este apoyo debería incluir un acuerdo de cooperación entre ambos bloques relativo a biocombustibles. También podría incluir temas sobre reducción de emisión de gases en el Mercosur, conforme las directrices del Protocolo de Kyoto.

### **3. Fase II de la evaluación de impacto de sustentabilidad**

#### **Informe inicial**

El informe inicial de la fase II fue presentado el 28 de abril de 2008 y mantuvo las características del informe inicial de la fase I. El informe propone la metodología a utilizar durante este período, provee de información general sobre las relaciones UE-Mercosur — con estadísticas más actualizadas que las utilizadas en los informes previos —, e identifica las cuestiones y sectores claves que se estudiarán a lo largo de la Fase II.

Así, en base a los resultados obtenidos durante la fase I, los estudios de la fase II se dividirán en tres informes: un informe general, que actualizará los resultados obtenidos durante la fase I (incluyendo los estudios sectoriales y teniendo en cuenta para ello las recomendaciones formuladas por la sociedad civil), un informe sobre facilitación de comercio, y un informe sobre servicios financieros.

## Informes de mitad de ciclo

Los informes EIS de mitad de ciclo fueron presentados el 15 de julio de 2008 y esbozan los resultados iniciales de esta fase del proceso.

De dichos informes se destacan dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el informe global analiza las nuevas condiciones de la economía mundial, concluyendo que las nuevas tendencias afectarán la magnitud potencial de los impactos de la liberalización del comercio UE-Mercosur en una serie de ámbitos, sobre todo en los servicios financieros.

En segundo lugar, se incluye por primera vez un análisis respecto al papel que pueden jugar los programas de cooperación europea en el Mercosur, en especial en relación con la promoción de la integración regional. El análisis de dicho factor había sido solicitado en reiteradas ocasiones por la sociedad civil durante los DSC de la fase I como veremos más adelante.<sup>49</sup>

Una vez más, si bien se valora como positivo la incorporación de este y otros temas y sectores que habían estado ausentes en las EIS anteriores (entre ellos, los biocombustibles), hubiera sido recomendable que estos contaran con un mayor desarrollo analítico.

## Informes finales

Las EIS finales, que han sido presentados el 24 de noviembre de 2008, incorporan las principales conclusiones respecto a los tres estudios sectoriales llevados a cabo durante la primera fase. Asimismo, los resultados generales arrojados no presentan mayores sorpresas respecto a los de la fase I. En términos económicos, la liberalización plena acarrearía beneficios económicos para ambos bloques, aunque bastante modesto para la UE, puesto que para este bloque, la liberalización absoluta tendría como resultado un incremento del bienestar económico del

---

<sup>49</sup> Además de la cooperación, el informe global abarca a otros aspectos que también habían sido objeto de reclamo por la sociedad civil, tales como procesos de cambio existentes en lo que hace a los medios de vida rurales, bienestar animal, entre otros.

orden del 0,1 %. Lo mismo sucedería en los países del Mercosur donde, con la excepción de Paraguay, la ganancia proyectada de bienestar económico es bastante modesta. Los impactos ambientales y sociales de la liberalización serían tanto positivos como negativos, mucho mayores en el Mercosur en ambas áreas.

A través de un enfoque ciertamente acertado, las medidas preventivas, de mitigación y de potenciación son presentadas y divididas acorde a los tres pilares que conformarían el acuerdo de asociación. Entre las recomendaciones hechas en las EIS, se destacan las siguientes.

### **Medidas del pilar comercial**

- El cronograma de reducción de aranceles y restricciones de cupos para productos sensibles desde el punto de vista ambiental y de biodiversidad debe estar supeditado al cumplimiento de una serie de criterios de sustentabilidad.
- Entre las sugerencias de adopción de medidas de facilitación del comercio, se destacan: a) establecer un comité conjunto de aduanas y facilitación del comercio, b) armonizar los procedimientos de aduanas a través de la adopción de normas internacionales, y c) mejorar los sistemas de ventanilla única (en especial en los países con sistemas menos desarrollados).
- Incluir un capítulo relativo al comercio y al desarrollo sostenible en el pilar comercial del acuerdo de asociación.
- Una declaración de ambas partes de su intención de ratificar las normas correspondientes de la OIT.
- Establecimiento de un Foro EIS del Comercio UE-Mercosur, encargado de vigilar los impactos sociales y medioambientales del Acuerdo UE-Mercosur. Este órgano permitiría efectuar consultas periódicas con la sociedad civil en la UE y el Mercosur, y debería presentar informes periódicos y transparentes a las reuniones de alto nivel del acuerdo de asociación UE-Mercosur.
- Un Comité Conjunto de Información acerca de las consecuencias medioambientales de una mayor producción de combustibles en la UE y el Mercosur.

### **Medidas del pilar político y del pilar de cooperación**

- Apoyo al fortalecimiento de capacidades de política reglamentaria en el Mercosur.
- Apoyo al establecimiento de un Foro UE-Mercosur del sector au-

tomotor, con el objeto de fortalecer la cooperación entre los sectores público y privado.

- Apoyo técnico y formación para el desarrollo de sistemas perfeccionados de evaluación de la adecuación de las garantías ofrecidas por las PYMES.

Asimismo, se recomienda a los países del Mercosur reforzar la normativa medioambiental para compensar los impactos negativos de la conversión forestal y de la expansión de la producción agrícola.

En líneas generales, los informes se caracterizan por proporcionar resultados generales que traslucen y confirman en fórmulas económicas las consecuencias lógicas y esperables de la liberalización del comercio entre la UE y el Mercosur: en términos macroeconómicos, en el bloque sudamericano, se vería favorecido el sector agrícola y perjudicado el sector industrial. En tanto que lo opuesto sucedería en Europa: la industria se favorecería mientras que el sector agrícola sufriría un retroceso. Los impactos económicos, sociales y medioambientales — tanto positivos como negativos — son muchos más marcados en el Mercosur. En la UE, cuantitativamente, dichos impactos son mínimos.<sup>50</sup>

En general, puede afirmarse que muchas de las medidas preventivas, de mitigación y de potenciación propuestas son relativamente básicas y no cuentan con el grado de desarrollo esperable de un proceso que ha sido tan largo. Igual apreciación han hecho recientemente los Servicios de la Comisión Europea, en el Documento de Posicionamiento sobre los Estudios EIS, publicado en julio de 2010. Allí se señala que las recomendaciones (y medidas preventivas) hechas en los informes EIS son de excesivo carácter general y expresamente puntualiza que hubiera sido deseable que dichas recomendaciones se enfocaran más en medidas específicas dentro sectores concretos.<sup>51</sup>

Además, en lo que hace al aspecto metodológico, la extremada cuantificación de los datos podría suponer el riesgo de dejar a fuera del ámbito de estudio, o restarle profundidad, a otras variables importantes para conocer el impacto real de la liberalización del comercio. En este sentido, se ha traslucido una cierta incapacidad para analizar datos no cuantificables. El escaso desarrollo del sector servicios pareciera sostener dicha afirmación. Por otra parte, es cuestionable la falta de inclusión consistente de Venezuela en las EIS (que se encuentra en proceso de incorporación al bloque mercosureño).<sup>52</sup>

50 Sin embargo, debe decirse que sobre todo las EIS sectoriales cuentan con un grado de desarrollo mayor de muchos otros EIS que la DG-Comercio lleva cabo respecto a otras negociaciones de tratados de libre comercio.

51 El Documento de Posicionamiento de los Servicios de la CE se encuentra disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_section.cfm?langId=fr&sec=168&](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?langId=fr&sec=168&).

52 La inclusión de Venezuela en las EIS es un tanto desordenada, figurando ciertas estadísticas económicas, y brillando por su ausencia en muchos otros casos.

## 4. Los diálogos con la sociedad civil: aspectos generales y dinámica

En 1999, la DG-Comercio de la Comisión Europea ha puesto en marcha un mecanismo de consulta llamado *Diálogos con la Sociedad Civil* sobre la política comercial de la UE, bajo el cual se realizan sesiones de consulta durante el proceso de elaboración de las EIS y como parte integral de estas, así como sesiones de información sobre las negociaciones comerciales en curso.

El fin último de las sesiones de los DSC relativos a los EIS consiste fundamentalmente en consolidar las EIS finales teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la sociedad civil durante el mencionado proceso de consulta y que estas se transformen en una herramienta útil para los negociadores del acuerdo.

En particular, los objetivos declarados por la DG-Comercio de los DCS son cuatro: a) fomentar una amplia consulta a los diversos sectores de la sociedad civil; b) tomar en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil respecto a las políticas comerciales de la UE; c) mejorar la formulación de políticas comerciales de la UE mediante diálogo estructurado y cualitativo; y d) mejorar la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

En relación con las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur, la DG-Comercio ha organizado durante el período de elaboración del EIS un total de seis encuentros (entre diciembre de 2006 y noviembre de 2008), celebrados todos en Bruselas, en los cuales representantes de la Universidad de Manchester y de la CE han presentado de manera oral los resultados de los informes en los tres estadios preestablecidos según el grado de desarrollo de estos (inicial, de medio ciclo y final).<sup>53</sup> Los informes se encontraban disponibles con antelación en el portal de la DG-Comercio y en una página web específica sobre las EIS administrada por la Universidad de Manchester. En varias ocasiones, estos informes eran accesibles solo un día antes de la reunión. Adicionalmente, se realizó una consulta regional en Montevideo, en mayo de 2008.

En dichas reuniones podían participar —previa inscripción— representantes las organizaciones de la sociedad civil interesadas, cualquiera fuera el sector que representen. Durante los encuentros (que se extendían alrededor de dos horas) los participantes podían formular comentarios, preguntas y recomendaciones sobre diversos aspectos de

---

53 Cabe mencionar que el 20 y 21 de mayo de 2010 (en Montevideo, Uruguay), se llevó a cabo un taller organizado por la CE en el cual se presentó a la sociedad civil mercosureña los rasgos generales de las EIS.



las EIS.<sup>54</sup> Con posterioridad a la reunión, se fijaba un plazo dentro del cual los actores interesados (hayan participado de la reunión o no) podían presentar comentarios y recomendaciones por escrito. El idioma de trabajo era el inglés, con traducción simultánea al francés y solo en un caso se contó con traducción simultánea a otros idiomas, incluido el español.

De esta manera, y aun con todas las reservas que mencionaremos a continuación, quedaba constituido —aunque sustentado unilateralmente por la CE— el mecanismo institucionalizado más amplio de participación de la sociedad civil en el escenario birregional. Decimos esto puesto que en el esquema de los DSC, la intervención de los actores sociales no tiene limitaciones sectoriales, como sí presentan los otros dos canales institucionalizados —aunque poco activos— aún existentes: los diálogos FCES-CESE (cuya participación está limitada al sector laboral-empresarial) o los encuentros RECM-CCACE (cuya participación está limitada el sector de cooperativas).

## 5. Valoración de los Diálogos con la Sociedad Civil

Las reflexiones que caben sobre los DSC son múltiples. Como aspecto positivo se destaca, en primer lugar, un rasgo que ya hemos señalado anteriormente: los DSC constituyen el único mecanismo de participación amplia en el cual todos los actores y sectores interesados podrían participar. Aun las organizaciones que no participaran en las reuniones, contaban con la posibilidad de suscribir comentarios por escrito con posterioridad a dichos encuentros. Otro aspecto que merece ser destacado como central para la participación de la sociedad (y que es tan deficiente en otros ámbitos de las relaciones birregionales) es el fácil acceso a la información y a los documentos relacionados con los DSC y las EIS —aunque con muy poca antelación—, que contaban con una página web específica actualizada y bastante completa.

Además, las EIS han reunido en un solo cuerpo de investigación mucha información (sobre todo estadísticas macroeconómicas) que se encontraba dispersa hasta el momento, facilitando así el análisis empírico para el trabajo de incidencia de las organizaciones sociales. En general, debe reconocerse que estas estadísticas han sido actualizadas conforme transcurría el proceso de elaboración de informes. Asimismo, el grupo de investigadores (liderados por la Universidad de Manchester) ha demostrado a lo largo del proceso una progresiva apertura y

54 Las listas de participantes en los DSC se encuentran disponibles en: <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetlist.cfm>.

flexibilidad para incorporar en sus conclusiones las recomendaciones hechas por la sociedad civil. Esto se ve claramente en el informe final de la fase II.<sup>55</sup>

Sin embargo, existen numerosas cuestiones que plantean una evidente preocupación. En primer lugar, es importante resaltar que los DSC con un mecanismo implementado unilateralmente por la UE y específico respecto a la política comercial, por lo tanto, otros aspectos como la cooperación al desarrollo y el diálogo político no son directamente abordados en estos DSC. En segundo lugar, las sesiones del DSC tienen lugar casi exclusivamente en Bruselas, lo cual es una limitante para una participación más amplia.

Han existido asimismo obstáculos logísticos que pueden parecer superficiales, pero conviene no minimizarlos en tanto se han convertido en obstáculos importantes para la participación de la sociedad civil. En muchas ocasiones los extensos informes objeto de consulta (alrededor de doscientas páginas los globales y cien cada uno de los sectoriales) se encontraban disponibles solo un día antes de las reuniones (en algunas oportunidades, domingos), en inglés y solo los informes ejecutivos eran traducidos al español y a veces al portugués; e incluso en algunas ocasiones, las traducciones se hicieron con posterioridad a las reuniones.

Dicho esto, hay un cuestionamiento aún más importante y que es de carácter «temporal». El proceso de consulta ha comenzado casi dos años después que las negociaciones birregionales habían sido suspendidas (julio de 2006) y ha concluido a finales del 2008, sin que haya existido durante este transcurso ninguna señal de posible reapertura de las negociaciones.

Dicha «temporalidad» convierte en superfluas muchas de las recomendaciones hechas para los pilares político y de cooperación (las que, conceptualmente, son bienvenidas), puesto que, como ya hemos mencionado, estos capítulos ya se encontrarían consolidados y acordados.

Respecto al pilar comercial es evidente que, con el relanzamiento de las negociaciones en 2010, la llamada *línea base* será considerablemente distinta a la ponderada hace cuatro años (cuando se han comenzado estas evaluaciones), por lo que muchos resultados podrían variar. En este sentido, el comisario de Comercio de la CE ya ha anunciado que se realizará un estudio económico adicional, dada la necesidad de actualizar la modelación económica realizada por las EIS sobre la base de escenarios más realistas. En particular, ha expresado la convenien-

55 En particular, se destaca la inclusión de numerosas recomendaciones hechas por ALOP respecto a aspectos de la cooperación y a la necesidad de incorporar y/o profundizar el estudio de ciertos sectores. Las recomendaciones de ALOP están disponibles en [http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=83](http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=83).

cia de que tanto a la *línea base*, como a los escenarios de liberalización comercial, contemplen grados menores de liberalización y no solo la liberalización total del comercio (como se hace en las EIS).

En suma, los DSC constituyen, en teoría, un escenario importante de participación de la sociedad civil con varios aspectos positivos. Su amplitud, relativa transparencia, rigurosidad científica del objeto de consulta y su institucionalidad (la cual ayuda a potenciar el elemento de previsibilidad tan importante para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil) son algunos de los aspectos que lo convierten en el mecanismo específico más avanzado que haya existido en el diálogo entre la UE y el Mercosur.

Sin embargo, muchas de estas bondades teóricas se han visto opacadas por la manera que, en la práctica, este espacio se ha desarrollado. Es decir, este mecanismo participativo es más una promesa que una realidad y su idoneidad será mayor cuanto menor sea la distancia entre lo prometido y lo cumplido.

## **6. La reapertura de las negociaciones y los Diálogos con la Sociedad Civil como ventana de oportunidad**

La relevancia de lo estudiado radica fundamentalmente en que la reapertura de las negociaciones del acuerdo de asociación birregional, podría —y debería— dar lugar a la actualización de las EIS y, en consecuencia, de los DSC. Esta actualización no sería inédita; por el contrario, bajo el esquema de estos diálogos se han actualizado y dado seguimiento, por ejemplo, a las EIS de los acuerdos de asociación económica (EPA, en inglés).<sup>56</sup>

Así, la valoración y análisis crítico sobre los DSC se ha elaborado bajo el entendimiento de que, en primer lugar, su estudio tiene plena vigencia; y, en segundo lugar, es posible el perfeccionamiento de muchos de los aspectos negativos del mecanismo que hemos descrito. Entendemos que estos aspectos deben tenerse en cuenta para poder cuestionar y prevenir estas deficiencias ante una eventual reapertura de los DSC sobre las negociaciones UE-Mercosur.

En definitiva, sería aconsejable que tras el relanzamiento de las negociaciones, se revisen las EIS tal y como ya ha expresado el Comisario de Comercio de la CE y, sobre todo, se reformulen las recomendaciones y conclusiones que ya han sido puestas a consideración de las organizaciones de la sociedad civil. Además, sería la única manera de cumplir

56 Véase <<http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11313>>.

realmente una de las aspiraciones de los DSC de mejorar la formulación de políticas comerciales de la UE mediante un diálogo estructurado y cualitativo con el llamado Tercer Sector.

En suma, consideramos absolutamente válida la exigencia de la sociedad civil de que se lleve a cabo la revisión de las EIS y se asegure la continuidad de los DSC para poder incidir, esta vez sí, mientras se encuentre activo el proceso de negociación del acuerdo de asociación. Naturalmente, se enriquecerían la pluralidad del debate si los encuentros se llevasen a cabo no solo en Bruselas, sino también en los países miembros del Mercosur. A nuestro entender, sería importante que las organizaciones involucradas en el diálogo birregional incluyan estas demandas en su trabajo de incidencia.

## **VI. Reflexiones finales sobre el futuro de las relaciones Unión Europea-Mercosur. Algunas propuestas iniciales para una participación de la sociedad civil más efectiva en el diálogo birregional**

Las relaciones entre la UE y el Mercosur en los últimos veinte años han transitado fases de avance, estancamiento e incluso retroceso. La mayoría de los motivos objetivos que dieron lugar al último período de estancamiento no parecen haber desaparecido. En verdad, respecto a las ofertas bajo el pilar comercial, ninguno de los bloques ha expresado voluntad decisiva que permita confiar en que los interlocutores estarían dispuestos a mejorar sustancialmente las condiciones y el grado de liberalización del comercio, sobre todo respecto a los llamados «productos sensibles». El argumento de la «condicionalidad Doha», por su parte, no parece superado y hasta el momento tampoco se han dado señales convincentes de que sin acuerdo multilateral, el acuerdo de asociación birregional sería viable.

Sin embargo, algunos factores han contribuido a la decisión anunciada durante la Cumbre de Madrid 2010 de relanzar las negociaciones. Por un lado, en algunos sectores, el convencimiento de que el extenso período de letargo bajo el cual habían estado sometidas las relaciones birregionales, está llegando a su fin. Las declaraciones y señales políticas previas a la Cumbre, y la coincidencia de las presidencias de Argentina y de España de sus respectivos bloques regionales, fueron fundamentos sólidos al más alto nivel político para llegar al acuerdo de reabrir las negociaciones. La prolongada agonía de la Ronda de Doha lleva cada vez más a los bloques a buscar alternativas para asegurar reglas claras de comercio; y el regionalismo aparece como la segunda mejor opción, al menos para los europeos. Todo esto acompañado por un sector empresarial que presiona para la pronta conclusión de un acuerdo como herramienta para combatir la actual crisis económica.

Todas estas «señales» parecen compartir un motivo principal sobre el cual descansa dicho optimismo: la necesidad de poner fin a un estado de incertidumbre. Esta falta de certeza afecta el futuro de las relaciones UE-Mercosur y alerta cada vez más a los líderes políticos, empresarios y negociadores.

Los movimientos sociales y actores de la sociedad civil no han sido ajenos a los efectos de esta indefinición. Sucede que la falta de agendas

estipuladas y previsible ha afectado considerablemente la dinámica de actuación de las organizaciones de la sociedad civil que han demostrado ser relativamente más activas durante la etapa de negociación del acuerdo de asociación que durante el período de estancamiento. Esto es especialmente cierto en el caso de los ámbitos institucionalizados clásicos, como demuestran la menor intensidad de encuentros y tareas realizadas por el FCES-CESE y la RECM-CCACE luego del 2004. Dicho de otra manera, ha quedado demostrado que existe un posicionamiento sustancialmente distinto –no solo formal o cuantitativo– de la sociedad civil según exista o no negociaciones del acuerdo de asociación. Claro está que cualquier grado de involucramiento alcanzado ha sido conquistado casi exclusivamente por los actores sociales, puesto que los bloques han hecho muy pocos esfuerzos para integrar a la sociedad civil en el diálogo birregional.

En el actual contexto de reapertura de negociaciones, nos animamos a compartir y sugerir una serie de propuestas iniciales concretas que podrían formar parte de la agenda de trabajo y reclamo de las organizaciones de la sociedad civil que profundizarían y facilitarían su participación en el diálogo birregional.

En el corto plazo, entendemos que los DSC podrían constituir una buena plataforma para el desarrollo de estas actividades, por lo que sería recomendable que las organizaciones sociales exijan la continuidad de este espacio y su perfeccionamiento (considerando las críticas realizadas anteriormente).

En el mediano y largo plazo, formulamos una primera propuesta básica: la creación de un sitio web UE-Mercosur. Este sitio, actualizado y con acceso a los documentos relevantes en distintos idiomas, sería esencial para combatir la ya criticada falta de transparencia y de información.

Además, los negociadores deberían incorporar en la agenda de negociación la creación de un comité birregional de carácter permanente, que mantenga algunas de las características del anhelado «Comité Consultivo Mixto CESE-FCES» pero con representación más amplia. En este sentido, podría pensarse en una representación equilibrada de al menos cuatro sectores: sindical, empresarial, economía social (conformado el sector campesino, de cooperativas, agricultura familiar, etcétera), ONG y centros académicos.<sup>57</sup>

Este comité podría ser consultado semestralmente sobre los tres pilares que sostienen las relaciones UE-Mercosur: cooperación (cuyos documentos de referencia podrían ser los Documentos de Estrategia Regional), comercial (cuyos documentos de referencia podrían ser los

---

57 Dicha propuesta de representación sectorial es tomada fundamentalmente de Cecilia Alemany y Beatriz Leandro: o. cit.

documentos de negociación y las EIS)<sup>58</sup> y político.<sup>59</sup>

Finalmente, e independientemente de la suerte de las negociaciones del acuerdo, conviene insistir que la participación de la sociedad civil no se limita y no debería estar condicionada por dichas negociaciones puesto que, como hemos visto, las relaciones UE-Mercosur no se agotan allí (y, en efecto, siguen activas en los tres planos político, comercial y de cooperación).<sup>60</sup>

El relanzamiento de las negociaciones constituye una oportunidad propicia para repensar y reflexionar sobre estos temas. Es decir, respecto a cuáles son los pasos a seguir para que las organizaciones de la sociedad civil alcancen un grado de incidencia trascendente en las relaciones UE-Mercosur; y, en particular, para convertirse en un actor catalizador hacia la promoción de una integración birregional en términos más justos y sostenibles. Esperamos que estas páginas contribuyan a ese debate.

---

58 La propuesta antes mencionada de creación de un «Foro EIS del Comercio UE-Mercosur» va en igual sentido.

59 Asimismo, para el desarrollo de las competencias y funciones de nuevos mecanismos de participación es conveniente considerar otros modelos de participación que no pertenecen al ámbito de relaciones interregionales pero que pueden aportar ideas y elementos novedosos. Por ejemplo, se destaca el considerable grado de desarrollo de la participación de organizaciones de la sociedad civil en consultas articuladas por la Sección de ONG del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA, por sus siglas en inglés) de la ONU en relación con el Consejo Económico y Social (ECOSOC, en inglés).

60 Baste mencionar en este sentido el importante crecimiento del intercambio comercial birregional en los últimos años (que ha crecido un 57 % del 2000 al 2007) o en materia de cooperación, de tal suerte que para período 2007-2013 se han asignado 50 millones de euros en el Documento de Estrategia Regional (DER) y 274 millones de euros en los Documentos de Estrategia Nacional (DEN) correspondientes a los Estados partes del Mercosur.

## VII. Anexo.

# Relaciones de comercio e inversión entre la Unión Europea y el Mercosur

### Diferencias entre la Unión Europea y el Mercosur

<b>Superficie</b>	La del Mercosur es tres veces superior a la de la UE
<b>Población</b>	La UE cuenta con el doble de población que el Mercosur
<b>PIB</b>	El de la UE es diez veces superior al generado por los cuatro países del Mercosur
<b>PIB per cápita</b>	El de la UE es seis veces superior al del Mercosur
<b>Comercio internacional</b>	La UE representa el 21 %, mientras que el Mercosur el 3 %.

Desde el punto de vista comercial, el Mercosur ha sido tradicionalmente el socio comercial latinoamericano más relevante de la UE, y con un potencial de crecimiento significativo. La UE es su segundo socio comercial después de Estados Unidos<sup>61</sup> y el comercio con la UE representa en torno al 19,6 % de su comercio internacional total (21 % de sus exportaciones y 18,6 % de sus importaciones), mientras que para la UE supone apenas el 3 % de su comercio extracomunitario total (3,3 % de sus importaciones y 2,6 % de sus exportaciones). Se trata de cifras y porcentajes modestos si se tienen en cuenta los datos globales del comercio exterior europeo.<sup>62</sup> El Mercosur, por su parte, ocupa el puesto octavo en el comercio extracomunitario de la UE. A su vez, mientras la UE da cuenta de aproximadamente el 17,4 % del comercio mundial (unos 15,3 billones de euros), el Mercosur representa apenas el 2,6 % del comercio mundial.

De acuerdo con datos estadísticos de la Comisión Europea (de 2008),<sup>63</sup> el comercio bilateral entre la UE y el Mercosur (incluyendo a Venezuela) llegó a 79.800 millones de euros en 2007, de los que 47.800 millones fueron importaciones europeas de Mercosur y 32.100 millones de euros fueron exportaciones europeas al Cono Sur. El comercio UE-Mercosur ha crecido un 57 % en el período 2000-2007. Paralelamente, ha ido aumentando progresivamente el déficit de la balanza comercial europea, llegando en el 2007 a 15.700 millones de euros.

61 Estados Unidos es el principal socio comercial del Mercosur, ligeramente por delante de la UE, con el 20,4 % del comercio mercosureño.

62 En 2007 la UE exportó al mundo por valor de 2.665.900 millones de euros, con una balanza comercial negativa de unos 186.000 millones de euros. A su vez, en 2007, el Mercosur tiene un total de 406.500 millones de euros de comercio, con una balanza comercial positiva de 63.700 millones de euros.

63 Los datos estadísticos que se expondrán abarcan hasta el año 2007, ya que este es el último año sobre el cual existen estadísticas oficiales del comercio birregional.



Con los datos de 2007, al Mercosur va dirigido el 49,9 % del comercio europeo con América Latina, de los 160.200 millones de euros de 2007 (88.800 millones de euros de importaciones europeas y 71.300 millones de exportaciones europeas a este continente). Con la diferencia sustancial de que el superávit mercosuriano (15.700 millones de euros) absorbe prácticamente todo el superávit latinoamericano en sus intercambios con la UE (17.500 millones de euros en 2007). En estas relaciones se destacan dos países; por una parte, Brasil concentra la mayor parte del comercio del Mercosur con la UE y es por sí mismo el undécimo país comercial para Europa, con 53.900 millones de euros y un superávit comercial de Brasil de 11.400 millones de euros en 2007. Del lado europeo, un tercio de las exportaciones de la UE de veintisiete estados miembros con Brasil y un quinto de las importaciones se llevan a cabo con Alemania.

Los flujos comerciales de mercancías están concentrados en pocos grupos de productos: la UE compra esencialmente productos primarios del Mercosur (representan un 71,1 %, 33.400 millones de euros) y el Mercosur adquiere productos manufacturados europeos (suponen un 73 %, 23.400 millones de euros). Los productos agrícolas representan 21.200 millones de euros, de los que 19.900 son importaciones europeas; la energía 6.200 millones de euros, de los que 5.400 son importaciones europeas; la maquinaria 9.600 millones de euros, de los que 8.100 son exportaciones europeas; el equipo de transporte 5.200, de los que 4.100 son exportaciones europeas, y los productos textiles 8.000 millones de euros, de los que 5.900 son exportaciones europeas. El enorme desequilibrio se da en el capítulo agrícola, ya que el déficit comercial europeo es de 18.600 millones de euros en 2007, superior al déficit de la balanza comercial total (15.700 millones de euros), esto genera una fuerte dependencia europea de las importaciones agrícolas del Mercosur, que representan el 21,2 % de las importaciones agrícolas totales de la UE. Solo el superávit en maquinaria y productos químicos logran enjugar parcialmente el déficit de la balanza comercial europea con el Mercosur. Estos datos reflejan que todavía cada parte no ha logrado penetrar en la mayoría de los sectores económicos de la contraparte. En buena medida es debido a las desviaciones del comercio europeo y del Mercosur hacia otros países y bloques emergentes, y particularmente China.<sup>64</sup>

64 En pocos años China se ha convertido en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2007 a 303.200 millones de euros, que suponen una cuota de mercado del 11,4 %, solo por detrás de Estados Unidos, que sigue siendo el primero (442.500 millones de euros y 16,6 %), mientras es el tercero para el Mercosur, con 32.600 millones de euros (el 8 % del comercio exterior). Ello supone que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías mercosureñas, por delante inclusive de los propios países miembros del Mercosur, puesto que Brasil y de Argentina solo ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con 24.400 millones de euros (6 %) y 21.700 millones de euros (5 %).

Mención especial merece las relaciones en materia de inversión. El cuantioso flujo unidireccional de la UE hacia el Mercosur lleva a que la UE sea el principal inversor en el Cono Sur, en especial en los sectores bancario, de telecomunicaciones, manufacturero y financiero. En términos generales, las inversiones han decrecido desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones de la década anterior, si bien las oscilaciones son constantes. Así, en 2002 la UE invirtió 4.100 millones de euros en el Mercosur, retiró 600 millones de euros en 2003, volvió a invertir 4.600 millones de euros en 2004, 9.200 millones de euros en 2005 y 6.500 millones de euros en 2006. En 2007 –contando a Venezuela– la UE ha invertido 16.450 millones de euros. En este mismo periodo el Mercosur hizo inversiones directas en la UE por valor de 1.100 millones en 2001, 1.700 millones en 2002, retiró 100 millones en 2003, invirtió 3.900 millones en euros en 2004, 3.200 millones de euros en 2005, 1.200 millones de euros en 2006 y 2.850 millones de euros en 2007. A pesar de ello, las reservas de capital europeo acumuladas en el Mercosur llegaron a 142.230 millones de euros en 2007, mientras las reservas de capital del Mercosur en la UE de 27 alcanzaron los 16.500 millones de euros en 2006. El Mercosur sigue siendo el principal destino de las inversiones europeas en América Latina, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo que en 2007 había acumulados en esta región algo más de 142.000 correspondían al Mercosur, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y Argentina con 30.100 millones de euros.<sup>656</sup>

---

65 Hay que advertir que en las estadísticas de Eurostat América Latina aparece compuesta por diecisiete Estados continentales (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela) y un país caribeño (Cuba). Por su parte, la DG-Comercio agrega dos países caribeños a Latinoamérica: República Dominicana y Haití.

66 Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis, o cit.

## Bibliografía

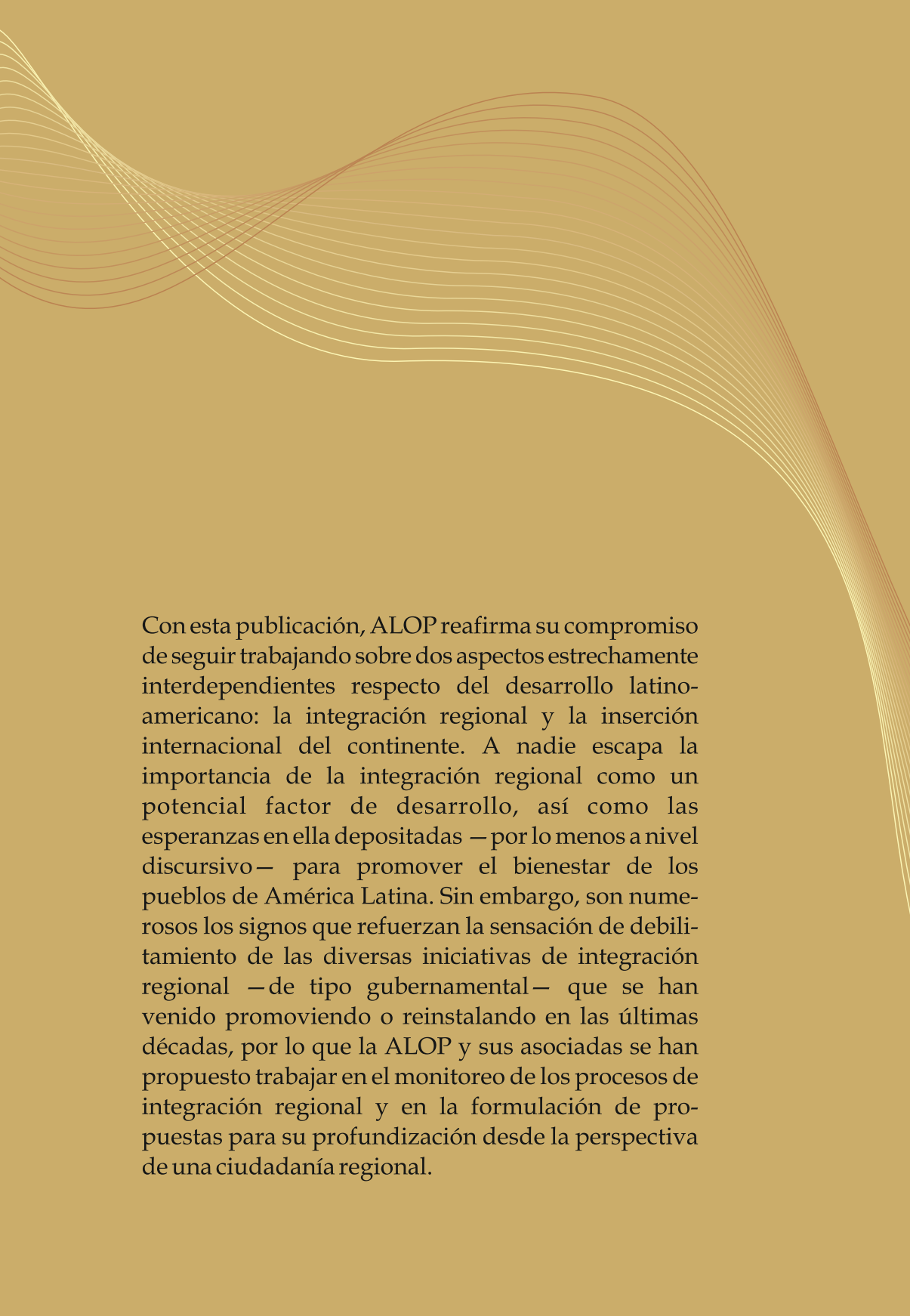
- ALEMANY Cecilia, y Beatriz LEANDRO: *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung Uruguay (FESUR), noviembre 2006.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO (ALOP): *Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina*, en <http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/>.
- BALBIS, Jorge: «La participación de la sociedad civil en las negociaciones de un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE», diapositivas elaboradas para el Seminario Internacional «La participación de la sociedad civil en Mercosur y en las negociaciones comerciales», Buenos Aires, 30 de octubre de 2003.
- CONSULTORÍA ECONÓMICO SOCIAL INTEGRADA (CESI): «Negociaciones Mercosur y Unión Europea», *Correo Sindical Latinoamericano*, temático n.º 3, Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2005.
- GRUPO DE SEGUIMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES UE-MERCOSUR: «¿Sin la Ronda de Doha, sin negociación UE-Mercosur?», en *Informe Anual 2005-2006*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2006, disponible en: <http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/>
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel y Ignacio JOVTIS: «Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe» y «Los Acuerdos de Asociación celebrados entre la Unión Europea y los países y organizaciones de integración de Latinoamérica y el Caribe», materiales docentes editados en 2009 por el Instituto de Educación Continua de Barcelona (IDEC), de la Universidad Pompeu Fabra, para su Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel: «La asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, ¿una historia interminable?», en *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 20, febrero de 2010, pp. 1-28.
- «Las relaciones exteriores del Mercosur», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 54-55, Barcelona, 2001.
  - *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur en la encrucijada*, Barcelona, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), serie América Latina, n.º 15, noviembre de 2006.
- HEALY Stephen, Richard PEARCE, Michael STOCKBRIDGE: *El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Manual de capacitación para la planificación agrícola*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1999 (disponible en: <http://www.fao.org/docrep/004/w7814s/W7814S11.htm>).

- JOVITIS, Ignacio: *Mercosur: grado real de integración y condiciones para su re-lanzamiento*, memoria de doctorado inédita, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 2008.
- MOLLE, Graciela: «Negociación Mercosur-Unión Europea», en *Revista de Comercio Exterior e Integración*, n.º 11, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional (CEI), mayo de 2008.
- OBSERVATORIO DE LA RELACIONES UNIÓN EUROPA-AMÉRICA LATINA (OBREAL): *Inició Portugal la Presidencia del Consejo de la Unión Europea*, resumen de prensa del 20 de julio de 2007.
- PEÑA, Félix: *Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea: ¿se ha abierto una ventana de oportunidad?*, diciembre de 2009.
- SECRETARÍA DEL MERCOSUR: *Integración positiva para la convergencia estructural*, Cuarto Informe Semestral, Montevideo, Secretaría del Mercosur, diciembre de 2005.
- *Asimetrías en el Mercosur: ¿son compatibles con el proceso de integración?*, Estudio n.º 005/06, Montevideo, Secretaría del Mercosur, agosto de 2006.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: «Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el subcontinente Centro y Sudamericano», en Carlos Francisco Molina del Pozo y Andrés Faiña Medín (Dirs.): *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Madrid, Dijusa, 2005.

## Sitios web

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo: <http://www.alop.org.mx/>
- Chaire Mercosur: <http://www.chairemercosur.sciences-po.fr>
- Diálogos con la Sociedad Civil: <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>
- Foro Empresarial EU-Mercosur: <http://www.mebforum.org/>
- Mercado Común del Sur: <http://www.mercosur.int/>
- Observatorio de las Relaciones Unión Europea-Latino América: <http://www.obreal.org/>
- Somos Mercosur: <http://www.somosmercosur.org/>
- Unión Europea: <http://europa.eu/>





Con esta publicación, ALOP reafirma su compromiso de seguir trabajando sobre dos aspectos estrechamente interdependientes respecto del desarrollo latinoamericano: la integración regional y la inserción internacional del continente. A nadie escapa la importancia de la integración regional como un potencial factor de desarrollo, así como las esperanzas en ella depositadas – por lo menos a nivel discursivo – para promover el bienestar de los pueblos de América Latina. Sin embargo, son numerosos los signos que refuerzan la sensación de debilitamiento de las diversas iniciativas de integración regional – de tipo gubernamental – que se han venido promoviendo o reinstalando en las últimas décadas, por lo que la ALOP y sus asociadas se han propuesto trabajar en el monitoreo de los procesos de integración regional y en la formulación de propuestas para su profundización desde la perspectiva de una ciudadanía regional.