

márgenes

revista de
economía política

Año II - N° 2 - AGOSTO 2016

ISSN: 2362-1931

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - UNGS

Dossier

La geopolítica latinoamericana: presente y futuro

Escriben

Carolina Jiménez Martín

Enrique Elorza

Daniela Perrotta y

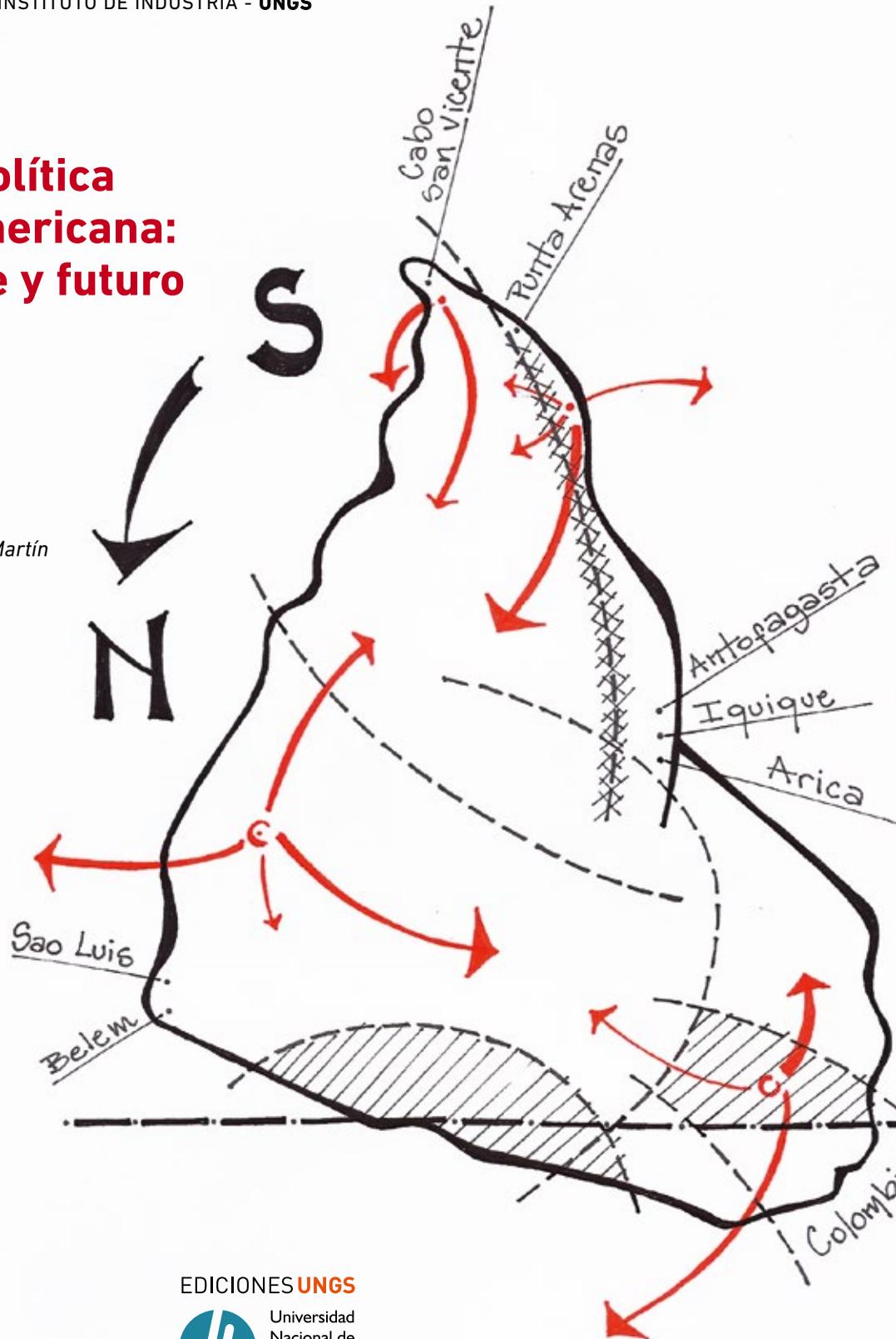
Emanuel Porcelli

Margarita Olivera

Alejandro Nadal

Nahuel Guaita

Andrés Barreda



EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

márgenes

revista de
economía política

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - **UNGS**

Nº 2 - Agosto 2016

La geopolítica latinoamericana: presente y futuro

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Director

Dr. Germán Diego Pinazo

Comité académico

Dr. Julio Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Dr. Claudio Katz
CONICET-FFyL UBA

Dr. Juan Montes Cató
CONICET-CEIL-UBA

Dr. Alejandro Nadal
CEE- El Colegio de México

Dr. Jaime Osorio
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Dr. Alfredo Saad-Filho
SOAS - University of London

Dr. John Saxe Fernández
CEIICH - Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Oscar Ugarteche
IIE - Universidad Nacional Autónoma de México

Comité editorial

Lic. Octavio Lerena

Mg. Cecilia Allami

Dr. Alan Cibils

Dr. Marcelo Delfini

Dr. Juan Fal

Lic. Arnaldo Ludueña

Dr. Germán Pinazo

Lic. Andrés Espinosa (Ediciones UNGS)
Asistencia técnica editorial

Equipo de colaboradores

Daniela Triador
Estudiante de Economía Política

Nicole Toftum
Estudiante de Economía Política

Roberto Bufelli
Estudiante de Economía Política

Nicolás Dinerstein
Estudiante de Economía Política

Julián Cavallero
Estudiante de Economía Política

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

ISSN 2362-1931

Diseño gráfico de la revista: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Corrección: Edit Marinozzi

Ilustración de tapa: Guadalupe Pinazo

Diseño de tapa: Franco Perticaró - Ediciones UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Editorial5

Dossier

Justicias territoriales y horizontes anticapitalistas para Nuestra América.
Una aproximación desde las negociaciones de paz en Colombia9

Carolina Jiménez Martín

Transiciones en Nuestramérica
(prácticas de desarrollo en tensión, el poder hegemónico en acción)29

Enrique Elorza

Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa.....51

Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli

Argentina y la vuelta de los Tratados de Libre Comercio87

Margarita Olivera

Precios de materias primas y especulación financiera.....105

Alejandro Nadal

La importancia geopolítica de Eurasia durante la Pax Americana121

Silvio Guaita

¿Crisis, transición o clímax del libre comercio? Incertidumbre, confusión y luchas
populares crecientes en un tiempo de caprichos históricos139

Andrés Barreda

Reseñas

Kan, Julián (2015): *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos
frente al Mercosur y el ALCA*, Ediciones CICCUS-Imago Mundi, Buenos Aires161

Pablo Míguez

Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa

Daniela Perrotta¹ y Emanuel Porcelli²

Aldo Ferrer, in memoriam

*El Mercosur posible está disponible a nuestros países para construir
los desarrollos nacionales en el espacio de la integración*

Ferrer, 2007: 156

Resumen

Conmemorando el 25° aniversario del Mercosur, este trabajo realiza un balance del devenir del proceso de construcción de región desde el 2003 a nuestros días, para dilucidar los elementos de la coyuntura crítica que se encuentra atravesando. Se argumenta que el Mercosur enfrenta desafíos que se despliegan en tres niveles: 1) cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidad entre proyectos nacionales que están cambiando y el proyecto regional imperante del Mercosur 2002-2003 y 2012-2013; 2) cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana, que incluye proyectos regionales que se superponen, complementarios y/o en pugna, y, en especial, en la que se tensiona cada vez más la división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico; 3) cómo se inserta internacionalmente el Mercosur en un contexto en el que se retoman (y/o reformulan) las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE), el establecimiento de mega-acuerdos comerciales y la gravitación de la República Popular China.

Introducción

¿Cuáles son los desafíos de la integración regional del Mercosur en un escenario de cambio en la geopolítica latinoamericana y de reconfiguración del poder mundial? ¿Cómo inciden en la forma y el ritmo de construcción de región los recambios gubernamentales de los países que conforman el Mercosur? ¿Cuáles son los proyectos de integración regional en

¹ Universidad de Buenos Aires – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

² Universidad de Buenos Aires.

tensión, contradictorios y/o en pugna en el Mercosur, en especial, y en América del Sur, en general? Este trabajo pretende realizar un balance del devenir del proceso de construcción de región encaminado por el Mercosur desde el 2003 para dilucidar los elementos de la coyuntura crítica que se encuentra atravesando.

En primer lugar, es menester reconocer dos supuestos (a modo de punto de partida) que orientan nuestras indagaciones: por un lado, los procesos de integración regional *no mueren ni fracasan*.³ Al contrario, se configuran y reconfiguran a lo largo del tiempo, dando cuenta de su *resiliencia* o capacidad de adaptación frente a situaciones que se presentan como críticas o problemáticas.⁴ En efecto, adscribimos aquí a la idea de que la integración regional latinoamericana ha transitado por caminos sinuosos que se suceden como olas, en los que no es posible vislumbrar cortes quirúrgicos o diferenciaciones tajantes (Dabène, 2009, 2012). Al contrario, se observan rupturas y continuidades entre los proyectos (políticos) de integración regional que se dan entre uno y otro momento: ideas, normas, valores e intereses “viejos” conviven –con mayor o menor intensidad– con ideas, normas, valores e intereses “nuevos” (Perrotta, 2010).

Por otro lado, a sabiendas de la existencia de un debate nutrido sobre la diferenciación de los términos *integración regional* y *regionalismo*,⁵ y que se vincula a una mirada eurocéntrica sobre los procesos de construcción de región en América Latina y el Caribe (ALC), aquí optamos por la categoría de *integración regional* para aprehender al Mercosur y su desarrollo a lo largo del tiempo: la *integración regional* es:

[...] el proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), a partir de actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos; y, al hacer esto, contribuyen a la construcción de la región (Dabène, 2009: 10).

Consecuentemente, esta definición permite indagar la diversidad de actores, niveles y agendas de construcción de la región –que siempre es una construcción social políticamente contestada (Hurrell, 1995b; Perrotta, 2013a, 2013b) y por ello puede emerger tanto de decisiones deliberadas de los actores gubernamentales como de la interacción social–, y conlleva a la creación de instituciones (de diferente tipo). En este sentido, si la integración regional se vincula con visiones (ideas), proyectos políticos (objetivos) y políticas (métodos) de construcción de la región, en ALC la integración regional se ha

³ La muerte del Mercosur ha sido anunciada muchas veces, tanto desde la academia como por referentes políticos y la prensa especializada. La cuestión central a destacar es que, de cada una de esas situaciones problemáticas, el Mercosur ha logrado reconfigurarse en su identidad, proponerse nuevos objetivos políticos y de políticas, y ensayado proyectos variados de integración regional.

⁴ Sobre la atribución de “resiliencia” a los acuerdos de integración regional, los primeros autores que ahondaron en esta idea fueron Olivier Dabène (2009, 2012) y Pía Riggiozzi (2010). Más adelante, Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño Ruiz (2013) editaron un libro centrado en esta categoría. Recientemente, otros autores están dando cuenta de la categoría para expresar el momento del cambio en el mapa regional de América Latina y el Caribe.

⁵ Al respecto, se pueden revisar los trabajos de Riggiozzi (2012); Dabène (2009); Perrotta (2013b); Hurrell (1995a); Fawcett (2004); Hettne y Söderbaum (2002); Söderbaum (2003).

erigido como un camino inexorable de reconstrucción de una “nación deshecha”,⁶ así como un objetivo de política para la búsqueda de mayores márgenes de autonomía y desarrollo económico integral (Paradiso, mimeo).

Sobre esta base, el Mercosur –que celebra el 25° aniversario de la firma del Tratado de Asunción y tres décadas de construcción de región desde el proyecto argentino-brasileño de mediados de los ochenta que lo antecede– cuenta con desafíos que se despliegan en tres niveles: primero, cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidad entre proyectos nacionales que están cambiando y el proyecto regional imperante del Mercosur 2002-2003 y 2012-2013; segundo, cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana, que incluye proyectos regionales que se solapan, complementarios y/o en pugna, y, en especial, en la que se tensiona cada vez más la división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico; tercero, cómo se inserta internacionalmente el Mercosur en un contexto en el que se retoman (y/o reformulan) las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE), el establecimiento de mega-acuerdos comerciales y la gravitación de la República Popular China.

Este trabajo se organiza en tres secciones. La primera está dedicada a sentar las bases del análisis de la integración regional. La segunda presenta un análisis del proceso de construcción de región del Mercosur que se abre a partir de la coyuntura crítica de principios de siglo XXI y que ha comenzado a transitar hacia un nuevo ciclo a partir de los años 2012-2013. Finalmente, se concluye con una sección que busca esbozar respuestas a los interrogantes planteados en los tres niveles en los que se despliega el proceso de construcción de región.

Propuesta de análisis de la integración regional del Mercosur

La integración regional es un proceso histórico y en permanente construcción. La construcción social de la región se da a partir del aumento de la interacción de variados actores (públicos, privados) y en diferentes niveles (de lo local a lo transnacional) que comparten una idea de región, un proyecto político de región y una forma preferida de encaminarlos. Por eso, las regiones –mejor dicho, los proyectos políticos de integración regional– se encuentran en permanente negociación y contestación. Son, pues, contingentes, y aprehender esa contingencia ha desvelado a los estudiosos de la integración desde el inicio de este campo de estudios,⁷ ya sea para evitar recurrir en *modelos prescriptivos* de

⁶ Las apelaciones a la unidad latinoamericana han estado presente desde el inicio de los procesos de revolución. En el siglo XX, Felipe Herrera elabora lo que en términos de Devés Valdés (2003) es el “mito de la integración”, un corpus teórico globalizante que permite explicar los hechos (en especial, las dificultades) por los que atraviesan los países latinoamericanos, sienta la integración regional la propuesta para su solución. Para ello, desde su nacionalismo continental, ALC ha tendido a lo largo de los siglos hacia la asociación, hacia el reencuentro con un destino histórico. La idea de ALC como una nación deshecha es el acontecimiento que explica las causas y las razones por las cuales se debe encaminar la integración regional, la reconstitución de la balcanización.

⁷ En otros trabajos nos hemos referido a la idea de “campo de conocimiento” para comprender y organizar el desarrollo de los estudios de la integración regional –en general– y en ALC –en especial– (Perrotta, 2012). Por más de 15 años la vertiente europea (lo que sería “la integración propiamente dicha”) y la vertiente del nuevo regionalismo (como enfoque teórico) permanecieron separadas; no obstante, se abre en el escenario del

la integración regional,⁸ como en análisis de experiencias únicas ($n = 1$), o bien que por extremar la laxitud del uso del término se genere su *estiramiento conceptual*.

Asimismo, esta postura de análisis se nutre de una perspectiva histórica de ALC y la observación de que las experiencias de integración regional que se ensayaron, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, se orientaron a la búsqueda de autonomía política y una senda de desarrollo económico concebido como integral. Inclusive, una de las lecturas que pueden realizarse de la conformación del Mercosur en la década de los años noventa refiere al interés de los Estados de transitar un proceso de globalización que se presentaba como amenazante.

Esta visión no se contrapone a lo que denominamos el “regionalismo adjetivado”, una tendencia que se profundizó a partir de la explosión de proyectos regionales en ALC desde el siglo XXI. Al contrario, la noción de proyectos políticos de integración regional permite aprehender que hay diferentes formas de construcción de la región a lo largo del tiempo, y que estas se vinculan en los proyectos políticos nacionales que se sucedieron. De manera sucinta existe un consenso en que ha habido, desde el siglo XX, tres grandes olas o proyectos regionales: el primero, durante la década de los sesenta, vinculado a los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, y que se conoce como *regionalismo autónomico* (Briceño Ruiz, 2007): un proyecto que combina el crecimiento del mercado interno (con la industria ocupando un rol clave) y la mejora de las condiciones de vidas de la sociedad (derechos sociales y laborales) con la necesidad de lograr autonomía y reducir la dependencia de la región. Es decir, se combinan los postulados de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) respecto del desarrollo industrial con el componente autónomico, central para viabilizar la integración solidaria:

A pesar de las diferencias existentes en materia del potencial, hay valores que la inmensa mayoría de los latinoamericanos —elites y pueblos— compartimos. Uno de ellos es el de la autonomía. Todos nuestros países tratan de ser autónomos. Podrán haber discrepancias respecto de la forma y de la intensidad del impulso autónomico y de las estrategias aplicables pero no se puede poner en duda el objetivo que se persigue,

2008 un momento de agitación conceptual (Perrotta, 2013a) que lleva a que estas dos vertientes empiecen a dialogar. Una de las estrategias propuestas para extender en profundidad el campo es realizar estudios comparados (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). En el caso latinoamericano postulamos que el campo se ha de profundizar visibilizando el pensamiento latinoamericano de la integración (Porcelli, 2015) y por medio del estudio de políticas regionales (Perrotta, 2015).

⁸ En especial, porque se ha creado un modelo prescriptivo de lo que la integración regional *es* a partir de la experiencia de la actual UE a partir de la cuestión de *pérdida o puesta en común* de soberanía desde los Estados hacia el “nuevo” centro. Esto conlleva dos implicaciones: la primera, todo proceso de integración regional que se considere “exitoso” ha de alcanzar, indefectiblemente, el “estadio” del mercado común (es decir, ceder soberanía en el manejo de la economía); la segunda, en el plano político, la integración regional es tal si se han construido instituciones comunes (con diferentes configuraciones de supranacionalidad e intergubernamentalidad) que demandan jurisdicción y conllevan al cambio de expectativas y hasta de lealtades (en otras palabras, pasar de un esquema de autonomía política a otro heterónomo). Según esta visión, los procesos de construcción de región que no cumplen estos requisitos son tildados como deficitarios e identificados como meras experiencias de cooperación, concertación o coordinación.

a pesar de las diferencias estructurales y de la diversidad de orientaciones políticas, es el de acentuar la capacidad de decisión nacional (Puig, 1986: 45).

La segunda ola de integración regional es la que se abre en los años noventa, con los postulados neoliberales, y se conoce como *nuevo regionalismo*: caracterización que busca separarse del proyecto anterior, que descalifica por viejo o cerrado, para ensalzar un proyecto regional que busca una inserción competitiva en los mercados mundiales por la vía de la liberalización comercial y la atracción de inversiones, así como fortalecer el proceso de reforma estructural encaminado de manera unilateral por los países (en otras palabras, generar un efecto candado). Una operación interesante que se realiza es quitar el componente de historia compartida y geografía común como uno de los elementos a considerar en el armado de la región. Es posible, pues, integrarse con países que no comparten una frontera geográfica. El ejemplo de este tipo de proyecto regional es el Tratado de Libre Comercio (TLC), generalmente producto de una relación asimétrica en términos de los niveles de desarrollo.⁹

La tercera ola o proyecto de integración presenta más complejidades en torno a su definición y delimitación: las conceptualizaciones ensayadas coinciden en señalar como rasgos centrales el retorno del Estado y la política en la conducción de la integración (un ciclo de repolitización); la incorporación de nuevas agendas (sociales, infraestructura, energía, finanzas); y consecuentemente, la participación de variados actores sociales y grupos de interés. La categoría más utilizada es la de *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2008), seguida por la de *regionalismo poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012). Luego, para el caso del ALBA-TCP, Maribel Aponte (2014) ha desarrollado la noción de *nuevo regionalismo estratégico*. En este trabajo optamos por la noción de *poshegemónico* para comprender los procesos actuales “como la manifestación visible de una repolitización en la región que está dando a luz a nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos sobre el espacio regional” (Riggirozzi y Tussie, 2012: 3). Esto implica que la integración no es solamente la institucionalización de las prácticas transfronterizas, sino también el reflejo de las transformaciones del espacio regional, incluyendo lo que la región significa para los actores estatales y no estatales, y cómo este significado puede cambiar y ser resignificado en la medida en que las motivaciones, ideas, intereses, relatos y políticas económicas se modifican.

Estos proyectos pueden convivir. En efecto, el mapa actual de la integración latinoamericana da cuenta de la existencia de proyectos de integración neoliberales que pueden catalogarse como de nuevo regionalismo (¿recargado?) y de esquemas poshegemónicos, a la vez, superpuestos entre sí.

⁹ En la región de ALC, fue la CEPAL (1990) una de las promotoras de este tipo de esquemas (que llamó regionalismo abierto); seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002). De toda la literatura disponible, destacamos el trabajo de Laura Gómez Mera (2005), quien realiza una clasificación acerca de cómo se entiende al nuevo regionalismo en cada una de las teorías de Relaciones Internacionales (y Economía Política); y que luego aplica al caso del Mercosur.

Finalmente, la mirada que aquí se propone para analizar los desafíos del Mercosur incorpora la necesidad de aprehender los tres elementos en los que se despliega la densidad regional, esto es: la situación interna de los países, las reglas de juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo (Ferrer, 2008: 9).

El proceso de integración regional [del Mercosur] no se reduce a fijar reglas para la integración entre los países miembro y establecer políticas públicas de alcance comunitario. Abarca y está condicionado, asimismo, por las decisiones propias de cada país en la construcción de su desarrollo nacional, las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global y resolver las asimetrías existentes. Estas circunstancias específicas del Mercosur no inhabilitan la validez del proyecto pero caracterizan su complejidad y condicionan la estrategia integracionista (Ferrer, 2008: 8-9).

En primer término, las posibilidades para el avance hacia esquemas de integración regional dependen de la situación doméstica de cada país; o sea, de las políticas sociales que se implementen para mejorar el nivel de vida y ampliar el mercado interno, las políticas macroeconómicas, las reglas de juego necesarias para el fortalecimiento de la competitividad y para el impulso de la inversión y el empleo, la distribución del poder y la calidad de los liderazgos, la fortaleza de las instituciones y la capacidad de arbitraje del sistema político. Segundo, las reglas de juego de la integración refieren a la creación de institucionalidad y la puesta en marcha de políticas consistentes con los objetivos de los proyectos nacionales y regionales, en especial, los vinculados con impulsar el desarrollo nacional y fortalecer las posiciones en el escenario internacional.¹⁰ Tercero, el posicionamiento frente al mundo refiere tanto a la búsqueda de consensos en las negociaciones comerciales (multilaterales, birregionales) como en las temáticas de la nueva agenda del desarrollo sostenible (cambio climático, seguridad y soberanía alimentaria, etcétera). El Mercosur está condicionado por las estrategias que asuman sus países respecto de otros países o grupos, como Estados Unidos, la UE y China.

Estos tres planos conforman la *densidad regional* del bloque; en vinculación con la densidad nacional de cada país, permiten realizar un análisis de los proyectos de integración regional por los que transitó el Mercosur desde el 2003 en adelante.

¹⁰ Va de suyo explicitar que para Aldo Ferrer, exponente de la escuela económica estructuralista en América Latina, la noción de *densidad regional* tiene como supuesto que la integración regional es una herramienta potente de los países para promover desarrollo económico a partir de la promoción industrial: “[...] deben ser compatibles con el desarrollo de Brasil, la industrialización de Argentina y Venezuela y la apertura de espacios de rentabilidad para Paraguay y Uruguay para ampliar su acceso al mercado regional y acelerar su transformación productiva” (Ferrer, 2008: 10).

La construcción de región 2003-2015: los proyectos políticos y las políticas de integración regional del Mercosur

El Mercosur fue creado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Si bien se enuncia la creación de un mercado común, en la práctica el TA establece la liberalización intrazona (por medio de rebajas arancelarias automáticas, progresivas y lineales) y la necesidad de negociar un arancel externo común para conformar una unión aduanera. El arancel externo y la estructura institucional definitiva se adoptan en el Protocolo de Ouro Preto (POP) a finales de 1994. Las reglas de juego de la integración estuvieron orientadas por este esquema, que obtuvo la presencia de otras agendas no comerciales y la participación de actores sociales. La década se cierra con un escenario de crisis que pone bajo cuestionamiento el recetario neoliberal.

El Mercosur social, productivo y ciudadano: el ciclo que se abre con el siglo XXI y la contestación al modelo de nuevo regionalismo

La salida de la crisis del Mercosur (2002) se produce en un escenario de recambio político,¹¹ que *deriva en y se nutre de* la necesidad de replantear el modelo de integración anterior: en especial, se cuestionó la centralidad adquirida por la integración comercial en detrimento de la integración productiva, la escasa o nula atención prestada a agendas sociales y las asimetrías existentes. Así, la coyuntura crítica que da inicio a la etapa es la crisis de las promesas del recetario neoliberal y cuya contestación fue el signo del “cambio de época”.

Sobre el primer punto, el cambio en la orientación del proyecto regional no puede desprenderse del ascenso de nuevos gobiernos¹² que comparten como denominador común la prioridad otorgada a la política y al Estado como ordenador de las relaciones sociales, caracterizadas por estos como con justicia y equidad social; así como a una renovada autonomía respecto de la injerencia norteamericana en los asuntos domésticos y en las relaciones interestatales. Este cambio de ciclo político en Sudamérica generó, pues, las condiciones para la modificación del proceso de integración.

En lo que compete a lo segundo, durante el escenario de crisis del Mercosur se vislumbraron las falencias del acuerdo regional en términos de los bloqueos decisionales, las asimetrías entre los socios, la ausencia de políticas para la integración social y productiva,

¹¹ Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003-2011), Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2010; 2015-actual), Fernando Lugo (Paraguay, 2008-21 de junio de 2012), Evo Morales (Bolivia, 2006-actual), Michelle Bachelet (Chile, 2006-2010; 2014-actual), Hugo Chávez (Venezuela, 1999-2013), Rafael Correa (Ecuador, 2007-actual), Cristina Fernández (2007-2015), Dilma Rousseff (2011-actual), José Mujica (2010-2015), Nicolás Maduro (2013-actual).

¹² Existe abundante literatura que ha intentado caracterizar a estos gobiernos preguntándose si son populismos de un nuevo tipo, una nueva izquierda, un nuevo progresismo, etcétera. Evitamos este debate; solo indicamos que se trató de gobiernos que se posicionaron de manera crítica al orden neoliberal, buscaron la redistribución de la riqueza y generar mayores condiciones para la igualdad y justicia social, contaron con el apoyo de sectores sociales, postularon la autonomía de la región latinoamericana y no lograron modificar la estructura productiva de sus países, fuertemente basada en la extracción de recursos naturales.

la imposibilidad de alcanzar compromisos comunes a nivel macroeconómico, la falta de transparencia y la inexistencia de canales de participación social y ciudadana.

Consecuentemente, la salida de la crisis de principios de siglo colocó a la política como eje conductor del proceso de integración. Esto implicó que los Estados asumieran la conducción del proceso, entendiendo a la integración regional como una política pública para promover desarrollo integral y habilitar espacios y canales de participación y representación ciudadana. Esta segunda etapa fue nominada de diversas formas,¹³ lo que denota la imposibilidad de catalogarlo durante estos diez años, siendo el común denominador el calificativo de *Mercosur productivo, social y ciudadano* (Perrotta, 2011). Las políticas regionales encaminadas son parte de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico y estas, a su vez, retroalimentan el proyecto político de construcción de región (Perrotta, 2011a). Sin embargo, en esta segunda etapa, las viejas estructuras convivieron con las nuevas (Inchauspe y Perrotta, 2008), lo que complejizó el devenir del proceso de integración debido a que las decisiones fueron producto de negociaciones arduas en las que se dirimían intereses, ideas y valores divergentes y convergentes en torno al proyecto del Mercosur. Uno de los elementos centrales del proyecto anterior que persiste es la configuración de la estructura institucional, lo que redundaba en problemas para la puesta en marcha de agendas no comerciales.

Los elementos básicos de la crítica y ruptura respecto de la orientación anterior del bloque se visibilizan en el acuerdo entre los presidentes “Lula” da Silva y Néstor Kirchner, y se plasman en lo que se ha dado a conocer como *Consenso de Buenos Aires* (oponiéndose al Consenso de Washington), un documento resultante de la reunión que mantuvieron el 13 de octubre del año 2003 en esa ciudad. Este documento de 22 puntos puede comprenderse como una hoja de ruta del proyecto regional en los años venideros. Se subrayan los siguientes elementos:

- Destacan y revalorizan el *derecho de los pueblos al desarrollo* para lograr su bienestar, reafirmando la voluntad de cooperar bilateral y regionalmente en pos de este objetivo;
- señalan la necesidad de *fortalecer la democracia* en la región y la responsabilidad histórica de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, ya que estas constriñen el pleno ejercicio de la ciudadanía;
- indican la preocupación por aumentar la *participación social* en la región;
- *reconocen la situación de asimetrías*, los desequilibrios y las desigualdades, proponiendo, entonces, instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio;

¹³ Mariana Vázquez postula la noción de regionalismo inclusivo (Vázquez, 2011) y José Briceño Ruiz menciona proyectos de regionalismo social y regionalismo productivo (Briceño Ruiz, 2011).

- ratifican una profunda convicción de que el *Mercosur* no es solo un bloque comercial, sino que constituye un *espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido*;
- entienden que *la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo*, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando la voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacan que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (Consenso de Buenos Aires, 2003. El destacado es nuestro).

A partir del Consenso de Buenos Aires se elabora a nivel regional el Programa de Trabajo 2004-2006 (decisión CMC N° 26/03) que coloca cuatro agendas.¹⁴ En este artículo, para dar cuenta de las rupturas y continuidades de esta nueva etapa, analizaremos tres agendas que consideramos centrales: la institucional, la económica (que excede la comercial) y la social; todas ellas atravesadas por la cuestión esencial de amortiguar las asimetrías entre los socios. Luego, dedicamos un apartado especial a la inserción internacional del Mercosur en esta fase del proyecto de integración.

La agenda institucional: la reforma a medio camino

Uno de los elementos que se puso bajo la lupa a partir del nuevo ciclo del proceso de integración regional fue su andamiaje jurídico-institucional, ya que este había sido conformado en función del proyecto regional orientado al mercado. Los cuestionamientos realizados fueron, eminentemente, dos: primero, dado el sobredimensionamiento de la agenda comercial reflejado en la estructura de toma de decisiones (Consejo del Mercado Común, CMC; Grupo del Mercado Común, GMC; Comisión de Comercio del Mercosur, CMC), las restantes agendas de la integración quedaban en una posición periférica y no vinculante. A esta situación se sumaba el hecho de un marcado peso de los Ejecutivos nacionales y, dentro de estos, de las carteras de Economía y Relaciones Exteriores. Segundo, la ausencia de instancias para canalizar la participación social en los órganos creados, la

¹⁴ a) *Agenda Económica Comercial*: Consolidar la Unión Aduanera, Tratamiento de las Zonas Francas, Defensa comercial y de la competencia, Integración Productiva, Fondos Estructurales, Integración Transfronteriza, Promoción de Exportaciones, Reglamentos Técnicos, Incentivos, Armonización Tributaria, Coordinación Macroeconómica, Mercado regional de capitales, Políticas Agrícolas, Biotecnología, Facilitación Empresarial, Negociaciones externas, Compras gubernamentales; b) *Agenda Social*: Participación de la sociedad civil, Temas sociales, Visibilidad cultural, Mercosur ciudadano, Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores, Educación para el Mercosur, Derechos Humanos; c) *Agenda Ciudadana*: Parlamento del Mercosur, Fortalecimiento institucional; d) *Nueva Agenda*: Programa de cooperación de Ciencia y Tecnología, Integración física y energética.

escasa representatividad ciudadana y la poca transparencia del proceso regional. A estos cuestionamientos se añadieron aspectos jurídicos: los procesos de incorporación e implementación de normativa y a las instancias regionales para la resolución de conflictos entre los socios. En este marco, lo que se colocó bajo discusión fue la máxima de que la arquitectura institucional no es nunca un marco neutro, sino que el diseño institucional se vincula de manera directa con el proyecto de integración regional (Caetano *et al.*, 2009).¹⁵

A raíz de estos cuestionamientos, se decidió encaminar un proceso de reforma institucional integral –conocido como Ouro Preto II, ya que hacía referencia simbólica a buscar consensos hacia reforma institucional integral a diez años del protocolo original y que hiciera eco de las demandas planteadas por los actores gubernamentales y no gubernamentales excluidos del proceso decisorio–. Para ello, se crearon diferentes grupos de trabajo que funcionaron de forma simultánea: por un lado, el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional del Mercosur (GANRI), con el mandato de presentar al GMC una propuesta integral de reforma institucional (aprobado por la decisión CMC N° 21/05) y, por otro lado, el Grupo Técnico de Alto Nivel (creado al interior de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CPC) para la presentación de un proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM) derivado de la decisión del CMC N° 49/04. Ambos grupos trabajaron en forma paralela y alcanzaron resultados disímiles: mientras que en diciembre de 2005 el CMC aprobó el Protocolo que permitió la creación del Parlamento del Mercosur (comúnmente denominado Parlasur), la reforma institucional integral del Mercosur fue prorrogada en el tiempo hasta 2008 y, más adelante, archivada.

Sin embargo, a pesar de no alcanzar una reforma integral de la institucionalidad, desde el año 2003 un conjunto de instituciones fue creado para dar respuestas a los diferentes problemas que habían señalado los diferentes actores. Aunque este conjunto de instituciones no logró resolver las cuestiones vinculadas con la estructura del proceso decisorio del bloque, sí contaron (y cuentan) con el potencial para transformar las reglas de juego de la integración hacia el fortalecimiento y la profundización del proyecto de integración regional. Algunos ejemplos de ello son: la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y el Parlasur. Se destacan características centrales de esta nueva institucionalidad.

Para comenzar, en el momento de su creación (decisión CMC N° 11/03), la CRPM contaba con el potencial para servir como un órgano con ciertos rasgos supranacionales y de carácter permanente, posibilitando el ejercicio de funciones de mayor relevancia.¹⁶ En el

¹⁵ La estructura institucional condiciona: 1) la forma de tomar decisiones (si se deja la regulación de la integración librada al mercado o bien se generan esquemas más complejos para distribuir sus beneficios); 2) la metodología de la integración, en especial a partir de la participación de qué actores (en detrimento o no de otros); 3) la democratización del bloque; 4) la legitimidad social y los alcances del proyecto; 5) la capacidad para resolver los conflictos que se generen (Caetano *et al.*, 2009).

¹⁶ De hecho, en un primer momento, al primer representante permanente se le dio el título de “Presidente del Mercosur”. Las competencias de este órgano fueron: asistir al CMC y a la Presidencia Pro-Tempore del Mercosur, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos; presentar iniciativas al CMC sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del mercado

año 2010 se decidió modificar la estructura de la CRPM eliminando el cargo del presidente y, en su lugar, en diciembre de ese mismo año se creó la figura de alto representante general del Mercosur (decisión CMC N° 63/10). El cargo debe ser ejercido por una personalidad política destacada, nacional de uno de los Estados partes, con reconocida experiencia en los temas de integración.

En segundo lugar, la creación del TPR es relevante en cuanto se busca dar respuesta a la configuración de un sistema de solución de controversias existente hasta entonces con carácter “provisorio”. El Protocolo de Olivos (PO, firmado en el año 2002 y modificado en el 2007) crea la figura del Tribunal, compuesto por cinco árbitros y una Secretaría del Tribunal (artículo 35 de la decisión CMC N° 37/03, resoluciones del GMC N° 66/05 y N° 39/10). El sistema de solución de controversias no posee, aun con estas modificaciones, un carácter definitivo y se orienta exclusivamente a la resolución de conflictos comerciales entre los socios. Representa una mejora, ya que han introducido las opiniones consultivas y el TPR, pero persiste lo que genera una de las mayores críticas al sistema: solución arbitral no crea jurisprudencia regional. Además, el sistema de solución de controversias adopta la cláusula de “opción de foro”, que contradice el principio de solidaridad y debilita el sistema autónomo regional.

Tercero, la creación de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en el año 2004¹⁷ (decisión CMC N° 45/04, regulado por las decisiones N° 19/04; 18/05; 01/10). Este hecho marca un hito en la búsqueda del bloque regional por brindar una respuesta a la resolución de las asimetrías estructurales entre los socios, financiando proyectos en cuatro áreas de trabajo, a saber: convergencia estructural, desarrollo de la competitividad, cohesión social y fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración regional. En la actualidad, el fondo cuenta con un aporte total de 127 millones de dólares anuales, que son otorgados por los Estados Partes respetando un principio de solidaridad (aquellos países con mayor PBI aportan más que los que menos tienen; 21,26% Argentina, 55,12% Brasil, 0,79% Paraguay, 1,57% Uruguay y 21,26% Venezuela). El otorgamiento de fondos –donación no reembolsable– prioriza la ejecución de proyectos en Paraguay y Uruguay.

Finalmente, la creación del Parlasur significa un salto cualitativo respecto de su antecesora (la CPC), ya que es el espacio institucional de representación directa de los ciudadanos (y no los Estados) del bloque. La instalación efectiva del Parlasur se produce en el año 2007, lo que marca el inicio de la realización de un *parlamento posible* (Porcelli, 2009, 2013), es decir, un proceso por el cual se van estableciendo distintas fases, que van adecuando la realidad y necesidad política mediante acciones graduales que promuevan, en el mediano plazo, dotar al Parlamento del Mercosur de la necesaria legitimidad ciudadana y representación. Durante los primeros años de recorrido del Parlasur diferenciamos tres etapas, a

común; afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el bloque, estableciendo vínculos con la CPC y el FCES, así como con las Reuniones Especializadas del Mercosur.

¹⁷ El proceso se inició en el año 2003 (decisión CMC N° 27/03), cuando se encarga el estudio para encaminar el establecimiento de fondos estructurales “destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas”.

saber: una primera de instalación, en la que se definen las reglas básicas de funcionamiento y la estructura interna; una segunda etapa, a partir del desarrollo de algunas de las competencias establecidas en el PCPM y la resolución del *tema candente* de la *proporcionalidad ciudadana*;¹⁸ y una tercera etapa de parálisis y estancamiento (Porcelli, 2013). A finales de 2014 se ha relanzado la agenda del Parlasur basada en la realización de reuniones plenarios con la nueva conformación de las delegaciones nacionales.

Su puesta en marcha es un hecho de relevancia en lo que compete al fortalecimiento de una dimensión política capaz de garantizar la representación de la diversidad para avanzar hacia la democratización y la legitimación del proceso de integración. Su conformación interna y la lógica de funcionamiento permite construir los consensos políticos y sociales regionales necesarios para sentar las bases de las decisiones y políticas de integración social legítimas, y por ende, más efectivas, así como para la resolución pacífica de los conflictos en la región (Porcelli, 2009).¹⁹ Sin embargo, el Parlamento regional posee únicamente poderes deliberativos y de recomendación, lo que no modifica sustancialmente el déficit democrático ni el patrón de toma de decisiones prevaleciente en el Mercosur.

En síntesis, la reforma integral quedó trunca, situación que se complejiza aún más si consideramos que hubo una explosión en la creación de otras instituciones –todas periféricas– para acompañar el surgimiento de nuevas agendas (ver apartado “La agenda social...”, p.64).

La agenda económica: comercio e integración productiva por carriles separados

En lo que compete a la agenda económica, y pese a los avances que se realizaron en este período para atender a las cuestiones no abordadas en la etapa anterior, el rasgo más saliente es que el proyecto regional comercial del Mercosur se escindió de las demás cuestiones que hacen a una agenda económica concebida como integral. Así, los tibios avances realizados en el área de integración productiva y la puesta en marcha de un instrumento para amortiguar las asimetrías estructurales, quedan con acciones *ad hoc*. Además, la discusión de la integración productiva dejó de lado los debates que se realizaban en el marco de reuniones especializadas, especialmente la de ciencia y tecnología, la de agricultura familiar y la de cooperativas del Mercosur.

¹⁸ En el año 2010 se llegó a un acuerdo para definir la cantidad de miembros del Parlasur y la forma de distribuirlos entre los Estados Parte. Para alcanzar este acuerdo se tuvieron en cuenta dos elementos fundamentales: que el número de parlamentarios por país sea congruente con su población, y que ese criterio sea atenuado para que la conformación del ParlaSur no reproduzca las asimetrías poblacionales de la región. Así, se alcanzó un criterio de Proporcionalidad ciudadana, que establece un Parlasur con 188 integrantes, distribuidos de la siguiente manera: 43 Argentina, 76 Brasil, 18 Paraguay, 18 Uruguay y 33 Venezuela.

¹⁹ Los integrantes del Parlasur ya no responden a un mandato nacional sino, una vez alcanzado el voto directo en los cinco Estados Parte, brindarán su mandato a la ciudadanía regional: reflejando el pluralismo, promoviendo la deliberación, rompiendo la lógica de la unanimidad y promoviendo el agrupamiento a partir de familias políticas (se constituye, así, como una institución con características supranacionales). Los parlamentarios electos, a diferencia de la lógica funcional por delegaciones nacionales, se agruparán conforme a sus ideologías o pertenencias partidarias, independientemente de sus países de origen (Porcelli, 2009). Al momento, Paraguay (desde 2008) y Argentina (desde 2015) han realizado elecciones directas al Parlasur.

El elemento distintivo de este período –que se inicia con la necesidad de recomponer tanto el tejido comercial como la relación bilateral entre Argentina y Brasil– es la mejora de los flujos comerciales entre los socios y hacia el resto del mundo, que recuperó los valores del momento anterior a la crisis, primero, y los sobrepasó conforme avanzaban los años, e incluso, sorteó la crisis económica internacional de 2008-2009.²⁰ Otro aspecto interesante a destacar consiste en la profundización del componente tecnológico de los bienes que se intercambian al interior del Mercosur entre los socios, que dan cuenta de un proceso de especialización dual (según constata el Informe Mercosur N° 17, elaborado por el INTAL).

Un elemento que estuvo presente en todo el período (y que se tornó más conflictivo en la etapa que se abre a partir del 2012) refiere al déficit de instrumentos consensuales de defensa comercial entre los socios y la adopción de medidas proteccionistas de manera unilateral por los países (en especial, Argentina). Por otro lado, pese a la firma y puesta en marcha del Protocolo de Servicios del Mercosur, los avances han sido menores (comparados con el mayor dinamismo y velocidad de implementación de la liberalización del comercio de bienes), siendo Uruguay y Brasil los que han profundizado más esta agenda. Además, con vistas a reducir los obstáculos del funcionamiento de la unión aduanera, se aprobó el Código Aduanero Común, por medio de la decisión del CMC N° 27/10 (San Juan, 2010). Esta unificación de posiciones implica una mayor coherencia en las disposiciones aduaneras, que puede coadyuvar a la eliminación del doble cobro del arancel externo común. Pero los avances en esta área han sido reducidos. En suma, la agenda comercial se mantuvo con una lógica de comercio administrado.

El otro componente de una agenda económica regional buscó cubrir la cuestión de la resolución de las asimetrías –vía el FOCEM– y la integración productiva. El hito para la conformación de esta agenda se da en el año 2008 en la Cumbre de Tucumán, Argentina, donde se lanzan las siguientes iniciativas: Programa de Integración Productiva, el Fondo de Garantía para las Pequeñas y Medianas Empresas, el Grupo de Integración Productiva (GIP) y el Programa Marco de Ciencia y Tecnología. Estos esfuerzos se suman al desarrollo de Foros de Competitividad (Inchauspe, 2009). Esta agenda no logró encaminar proyectos de integración productiva, quedó vinculada –en el mejor de los casos– a generar apoyos a las Pequeñas y Medianas Empresas (pymes) para incorporarse a la cadena de valor de translatinas gravitantes (como Petrobras, en la cadena de petróleo y gas); o bien a encaminar premios de diseño en diferentes cadenas. El Fondo de Garantía no terminó de constituir un instrumento sencillo y pertinente para las pymes. Por otro lado, la institucionalidad de la agenda productiva experimentó diversas modificaciones, que le restaron continuidad y sustentabilidad.²¹

En el campo de desarrollo científico y tecnológico, además del Programa Marco antes citado, se ha dado curso a un Programa de Apoyo a la Biotecnología en la Plataforma Bio-

²⁰ Un panorama de la evolución de los flujos comerciales y de la atracción de inversiones se encuentra en los Informes Mercosur elaborados por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Números 8 a 17 (2001-2012). Disponibles en: <http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>

²¹ Se sugieren los siguientes estudios: Inchauspe (2011); Porta (2006).

tech (Perrotta, 2009). Resulta imperioso señalar que las acciones que el bloque encaminó en materia científica y tecnológica estuvieron propulsadas, y a la vez condicionadas, por la UE, ya que es la fuente de financiamiento de estas actividades. El programa Biotech se explica a partir del auge del agronegocio en los países de la región y aunque cuenta con un componente de investigación para promover innovaciones tecnológicas, a la hora de discutir los derechos de propiedad intelectual de esos desarrollos –y en especial las patentes– se han generado situaciones conflictivas porque la UE reclama el patentamiento por ser la principal fuente de financiamiento. Esta situación coloca al Mercosur en un escenario de dependencia tecnológica.

El proyecto de integración regional anterior (nuevo regionalismo) obtuvo y colocó límites a la generación de políticas con alcance regional para promover la integración de cadenas de valor, más cercanas al esquema de complementación industrial de la década del ochenta.

La agenda social: avances regionales contruidos por actores sociales y gubernamentales

De la preeminencia de la agenda de integración comercial se da paso a la agenda de integración social, primero, a partir de su visibilización en el proyecto regional, fuertemente propulsada por actores y movimientos sociales que venían trabajando por la incorporación de diferentes temáticas y perspectivas de regionalización, pero también por actores de gobierno que en el momento anterior tampoco habían sido incluidos en el diseño del proyecto regional. En algunos casos, las demandas de los movimientos sociales se “encontraron” con una receptividad positiva en los Estados; hecho que se vincula también con el cambio de orientación de los gobiernos desde el año 2002. A la visibilización inicial le siguió un momento de consolidación institucional de las agendas, que asumieron la forma de Reuniones Especializadas (en la mayoría de los casos) o de Reuniones de Ministros y Altas Autoridades. Es posible afirmar que de la misma manera que –en grandes rasgos– a nivel doméstico se pasaba a la concepción de integralidad de las políticas sociales, esta idea se diseminó en el escenario regional y se establecieron canales informales de diálogo entre las estructuras institucionales para discutir conjuntamente los avances y los obstáculos que enfrentaban. No obstante, y como se expuso antes, la falta de una modificación institucional sustantiva significó no poder institucionalizar estos canales de diálogos ni jerarquizar la agenda social en la estructura decisional (intergubernamentalismo radial –Perrotta, 2011b–). A la fase de consolidación de la agenda social le siguió una de profundización, que está dada a partir de la creación de estructuras de carácter permanente que permiten ejecutar las acciones adoptadas basadas en un trabajo diario (sostenido) y que, a la vez, sirvan de reservorio o memoria institucional. Otra característica distintiva de esta necesidad de profundizar la institucionalidad social refiere a la búsqueda de sustentabilidad de las acciones por medio de la creación de fondos regionales.

El desarrollo de la institucionalización del proceso de integración social no estuvo exento de tensiones, en especial de la propia estructura institucional (anacrónica) del proceso de integración, y como causa, a la vez que consecuencia, del fallido intento de reforma integral. Las estructuras del CMC y GMC fueron las más conservadoras de las reglas de juego del Mercosur comercial; estructuras que incluso obturaron la jerarquización del Parlasur en el proceso decisorio regional. En efecto, muchas veces, las obstaculizaciones al desarrollo de la agenda social han sido destrabadas por el accionar de los presidentes y, en algún caso, el Parlasur ha logrado incidir en la amplificación de la voz las reuniones especializadas.

El cuadro 1 en anexo permite dimensionar el crecimiento institucional vinculado a la puesta en marcha de agendas sociales en el proyecto regional.

Relaciones externas: del No al ALCA a la frontera latinoamericana

El hito más significativo del relacionamiento externo del Mercosur a partir del 2003 es la construcción del rechazo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),²² el proyecto hemisférico de los Estados Unidos de un gran tratado comercial en el continente americano (exceptuando a Cuba), que abarcaba tanto el comercio de bienes como de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. Para los países del bloque, este tipo de acuerdo tensionaba la posibilidad de construir un proceso de desarrollo autónomo, orientado a mejorar los niveles de inclusión y promover industrialización. En la medida en que se negociaba la libre competencia de empresas nacionales y transnacionales, la producción local quedaría relegada y esto, a su vez, generaría impactos en los niveles de empleo. La adecuación de las normas nacionales (laborales, medioambientales, etcétera) para cumplir con lo establecido (por los países más poderosos, léase Estados Unidos y Canadá) en este tipo de tratados, afectarían la soberanía y la autonomía de los países para decidir cómo encaminar sus proyectos nacionales.

Desde 1994 hasta noviembre del 2005 se sucedieron las negociaciones en el marco del proceso de cumbres hemisféricas. Los países intercambiaban borradores del proyecto, que llegó a tener cientos de páginas y una cantidad mayor de “corchetes” (es decir, apreciaciones, pedidos de modificaciones, etcétera). Muchos negociadores, académicos y movimientos sociales ya sabían para el año 2005 que el texto era demasiado complejo de manejar y muy difícil de aprobar. Pero para rechazarlo había que lograr un consenso político fundamental entre buena parte de los países. Este consenso se encontró en el mapa político regional de principios de siglo XXI.

Vale destacar que, desde los inicios de la negociación, los países del Mercosur adoptaron la postura de generar consensos regionales para discutir y debatir en el escenario de cumbres hemisféricas. Si bien cada país negociaba de manera individual, el hecho de adoptar una “posición Mercosur” les permitió amplificar la voz (aun durante los años noventa). Esta

²² Las negociaciones para conformar el ALCA se iniciaron en el año 1994 con la Cumbre de Miami, organizada por el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton. Este proyecto se basaba en una propuesta del año 1991 de George Bush (padre) llamada “Iniciativa para las Américas”, en el marco de la reconfiguración del orden político y económico mundial tras la caída de la Unión Soviética.

postura estratégica se consolidó en el año 2000 con la adopción de la decisión del CMC N° 32/00, que selló la imposibilidad de que los Estados Parte del bloque negociaran acuerdos comerciales con terceros países de manera unilateral. Así, los países se comprometieron a “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o grupos de países extrazonas en los cuales se otorguen preferencias comerciales” y establecieron que “a partir del 30 de junio del 2001 [...] no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de la ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur”. Esta “norma cerrojo” permitió consolidar al bloque como una unión aduanera, pero también otorgó cierto “posicionamiento” de una identidad reforzada ante terceros países y se aseguraba que el bloque no se fragmentara a partir de la firma de TLC unilaterales.

La negociación se dio por terminada en la IV Cumbre de las Américas durante los días 4 y 5 de noviembre de 2005, en Mar del Plata (Argentina). El “No al ALCA” se alcanzó a partir del trabajo de los nuevos liderazgos nacionales en la región, sobre todo del bloque Mercosur, junto a Venezuela, y sobre la base de una gran movilización social transcontinental que venía contestando el proyecto desde finales de los noventa.²³ A partir de aquí, la estrategia de los Estados Unidos fue la búsqueda de acuerdos comerciales (TLC) con los países de la región –lo que configuró un esquema de ejes y rayos–.

El rechazo al proyecto hemisférico panamericano fue una expresión de la búsqueda de autonomía política y desarrollo económico que postulaban los líderes regionales y que dio paso a una profundización de las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños, así como con el establecimiento de relaciones de cooperación Sur-Sur. El cuadro 2 en anexo da cuenta de la apertura de espacios de negociación y colaboración del Mercosur con terceros países.

Al mismo tiempo, las negociaciones birregionales con UE llegaron a un *impasse*, vinculado tanto al rechazo del ALCA como al congelamiento de las negociaciones multilaterales (OMC). La negociación se había iniciado en el período anterior –con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación en 1995 (que entró en vigencia completa el 1 de julio de 1999)– y constaba de tres ejes: comercio, diálogo político y cooperación. En la letra del acuerdo se explicitaba que el Mercosur debía negociar como bloque, es decir, que las posiciones a ser llevadas a las negociaciones debían surgir de una “posición Mercosur” previamente acordada. Uno de los argumentos de este requerimiento de la UE refiere a que se buscaba fortalecer el proceso de integración regional mercosuriano; por lo tanto, una negociación encaminada directa y separadamente entre los países minaría este objetivo. Este hecho permite que reconozcamos que el relacionamiento externo de la UE se vincula no solo a fortalecer su competitividad e ingresar a mercados atractivos, sino que, en especial, se erige como poder normativo, difundiendo una mirada particular de concebir a la integración y diseminar un conjunto de valores (democracia, buen gobierno, respeto

²³ Recomendamos el documental *El renacimiento de la Patria Grande. A 10 años del No al ALCA*, realizado por el periodista Martín Granovsky en el 2015, con motivo del décimo aniversario del rechazo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5UZYZZobgw4>

por los derechos humanos). Ya sea por su interés comercial como por sus ideas en torno a la integración y la cohesión social, la posición de la UE antagonizaba con la presencia norteamericana en la región (con el ALCA). A partir del acuerdo marco, con la negociación se fueron intercambiando listas pero no se ha alcanzado culminar el proceso. Los avances más sustantivos se produjeron en los ámbitos del diálogo político y de la cooperación.

En lo que refiere estrictamente a la cooperación, las formas que esta adquirió fueron tres: i) sistemas de intercambio de información en todas las formas adecuadas, incluso a través del establecimiento de redes informáticas; ii) capacitación y apoyo institucional; iii) estudios y ejecución de proyectos conjuntos; iv) asistencia técnica. Con todo, al año 2013 la UE ha destinado un aporte de 80.163.031 euros al apoyo de la integración regional del Mercosur. Del análisis la distribución de fondos (ver cuadro 3 en anexo), se observa que más de la mitad fue destinada a los aspectos económico-comerciales del proceso. Esto refiere a las dificultades del Mercosur en la instalación de la unión aduanera y, consecuentemente, a las posibilidades de acuerdo de asociación con la UE. Luego, el 15% destinado a medio ambiente se coloca en la elaboración de “eco-normas”, lo que también serviría a los propósitos del acercamiento comercial entre las regiones. El sector de la producción de conocimiento totaliza un 22% del gasto, si también incorporamos en la cuenta los fondos destinados a los programa de investigación en biotecnología, de movilidad de la educación superior y de apoyo al Sector Educativo del Mercosur. Finalmente, el aporte al fortalecimiento institucional representa un 6% del total. Las áreas prioritarias han sido los dos instituciones de carácter supranacional: la Secretaría Administrativa y el Parlamento —aunque estas no participan en la toma de decisiones ni en el proceso legislativo—. La disponibilidad de recursos financieros y de asistencia técnica viabilizó la implementación de agendas y permitió afinar aspectos del proceso de integración. Por supuesto, ello implicó algunos condicionamientos de parte de la UE —en la promoción de su “saber-hacer” en integración regional— que fueron más o menos sorteados por el Mercosur.

En este período, el Mercosur incorpora a casi la totalidad de los Estados sudamericanos como asociados al bloque regional. También inicia negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para hacer converger los espacios regionales, proceso que se detiene en la medida que, para lograr la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), las cuestiones de convergencia en lo económico-comercial entre el bloque mercosuriano y el andino fueron dejadas de lado. A partir de la creación de la Unasur, se comienza a discutir académicamente y en varios circuitos gubernamentales la continuidad o no del Mercosur; lo que no se discernía por entonces era si el superposición de ambos bloques se resolvería a partir de la búsqueda de complementariedades, convergencias o bien la “desaparición” del Mercosur (que sería subsumido al espacio Unasur). Lo que sí resultaba claro en este momento es que Unasur y Mercosur se habían “dividido” tareas; así, la Unasur comenzaba a avanzar fuertemente en aquellas áreas inconclusas o descuidadas del Mercosur, además de erigirse como espacio político de resolución de conflictos y de fortalecimiento de la democracia sin la presencia de Estados Unidos (es decir, en contraposición con la Organización de Estados Americanos —OEA—).

El Mercosur del 25º aniversario: ampliación, nuevo contexto político regional y escenario internacional menos favorable

Es posible marcar el inicio de una nueva etapa del proyecto regional en el año 2012, cuando presentaba un panorama de profundización –con el primer proceso de ampliación del Mercosur– pero que, tras las elecciones en Brasil (2014) y Argentina (2015), terminaron por definir el rumbo del proyecto regional hacia un escenario más incierto y con un fuerte retorno del proyecto neoliberal, que se visibiliza en especial a partir del tipo de inserción internacional propuesta.

En junio de 2012, a la par de la realización de la Cumbre del Mercosur (Mendoza, Argentina) se abre una coyuntura crítica basada en dos hechos que se conjugan. En primer lugar, el 17 de junio de 2012 se produce una crisis institucional en la República de Paraguay que deviene en un golpe de Estado institucional al gobierno de Fernando Lugo (pese a los intentos de evitarlo, tanto del Mercosur como de la Unasur, aplicando sus cláusulas democráticas). El Senado de ese país, reunido los días 20 y 21 de junio, destituye de manera ilegítima al presidente Lugo y designa al vicepresidente Federico Franco del Partido Liberal en el ejercicio de la presidencia. A raíz de esta situación, en el comunicado conjunto del 29 de junio de 2012, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela condenaron la ruptura del orden democrático en Paraguay y decidieron aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático²⁴ para suspender el derecho de ese país a participar en los órganos del Mercosur. Resaltaron, asimismo, que los efectos de la aplicación de esta medida no debían causar perjuicios al pueblo paraguayo. En consecuencia, no se aplicaron sanciones económicas y se mantuvo vigente el acceso de Paraguay al FOCEM (es uno de sus mayores beneficiarios). Por su parte, el gobierno de Franco presentó demanda al TPR ante la suspensión de su participación política, y denunció el ingreso de Venezuela al bloque, por considerarla una violación de los tratados internacionales acordados. Además, los parlamentarios del Mercosur paraguayos (los únicos que, en ese momento, habían sido elegidos de manera directa), mayoritariamente opositores de Lugo, buscaban sesionar para declarar al Parlasur en contra de la aplicación de la cláusula democrática.

El segundo hecho de importancia es la formalización del ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte: primero, los presidentes reunidos en Cumbre adoptaron la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur y, segundo, el CMC adoptó la decisión N° 27/12 que consagra a Venezuela con el estatus de Estado Parte a partir del 12 de agosto de ese año, lo que implica que comienza a participar del bloque, asumiendo derechos y obligaciones, de acuerdo con el TA y el Protocolo de Adhesión firmado en el año 2006. Esta situación generó la amplificación del conflicto con Paraguay, ya que la oposición golpista no aceptaba el ingreso de Venezuela.

²⁴ El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur fue firmado el 24 de julio de 1998. Ver: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4054/1/1998_protocolo_es_ushuaiacomprodemocraticomcsbych.pdf. Más conocido como la “cláusula democrática” del Mercosur, determina la exclusión del bloque del país donde se quiebre el orden democrático, y prevé, incluso, la posibilidad de aplicar sanciones comerciales o el cierre de fronteras al país donde se haya producido tal situación.

Además, cabe mencionar que como el TA debía pasar por los legislativos nacionales para su ratificación, el proceso de aprobación de Venezuela –pese a los intentos de Lugo– no había logrado eco a nivel doméstico, siendo bloqueado en el Senado paraguayo.

El interrogante inmediato que se abrió fue reflexionar acerca de cómo sería el proceso de incorporación de un nuevo Estado Parte (léase, cómo procesar la ampliación), ya que se trataba justamente de un gobierno (Hugo Chávez) que se alineaba más hacia la izquierda en el *continuum* de gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay, con posturas más disruptivas que los demás socios del Mercosur en algunos aspectos. Esto ponía en discusión cómo sería el proceso de acercamiento del Mercosur a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), un proyecto de integración regional con rasgos radicalmente solidarios. Además de cuestionarse si la incorporación de Venezuela traería nuevos temas (nuevas demandas, nuevos objetivos) a la arena de discusión regional. Esta situación de incertidumbre respecto de cómo canalizaría el Mercosur su primera ampliación se vincula a que el Estado Plurinacional de Bolivia reiteró su solicitud para convertirse en Estado Parte (firma en Brasilia en diciembre de 2012 del Protocolo de Adhesión) y luego también Ecuador manifestó su interés por convertirse en un Estado Parte. Ambos países miembros del ALBA-TCP y de la Unasur. Por último, desde fines del 2012 se habilitó la participación de Surinam y Guayana como observadores en los diferentes órganos del Mercosur, dos países que al 2015 se han convertido en Estados Asociados.

Así, hacia fines del año 2012 los tres frentes problemáticos que el Mercosur debía sortear eran: la reincorporación de Paraguay, ya que la suspensión llegaría a su fin con los comicios en ese país en abril de 2013 (primera vez que el Mercosur suspende a un miembro y vuelve a incorporarlo);²⁵ la ampliación del Mercosur y cómo las reglas de juego de la integración sortearían la presencia de un nuevo Estado (o tres más, dado el interés de Bolivia y Ecuador), a la par de que la gravitación de este nuevo país implicaba la incorporación de temas que el Mercosur no había abordado al momento;²⁶ la cuestión de la superposición de los proyectos regionales latinoamericanos (Mercosur, Unasur, ALBA-TCP) con agendas superpuestas –algunas complementarias, otras competitivas– y, en especial, la conformación del proyecto de la Alianza del Pacífico,²⁷ un espacio ideológico que se presenta en contraposición al espacio mercosuriano, “Atlántico”.

²⁵ Había malestar con los demás países, en especial, por la incorporación de Venezuela y el hecho de que “saltearon” la presidencia pro t mpore que, de no haber habido suspensión, le tocaba a Paraguay.

²⁶ En la primera cumbre que realiza Venezuela, por ejemplo, coloca como tema regional el “Mercosur de los Pueblos Originarios”, dimensión ausente hasta entonces.

²⁷ La Alianza del Pacífico (AP) surge como propuesta peruana hacia Chile, Colombia, México y Panamá en el año 2011 –Declaración de Lima– de mancomunar esfuerzos y crear un bloque con el objetivo de profundizar las relaciones comerciales con la región de Asia Pacífico. Panamá quedó como Estado observador y los cuatro restantes conformaron la AP, con la firma del Acuerdo Marco en junio de 2012. En la actualidad, Costa Rica se encuentra en proceso de adhesión. En términos de las acciones encaminadas, primeramente brindó un marco al proceso de liberalización comercial ya existente entre los cuatro países y, luego, se avanzó en la creación de un Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) del que no participa aún México; también se estableció un programa de liberalización comercial que exceptúa al sector agrícola, y se avanzó en acuerdos como la creación de una visa AP con el objetivo de promover el turismo de ciudadanos de terceros países y la conformación de

De estos tres asuntos, el menos complejo fue la reincorporación de Paraguay tras las elecciones que consagraron a Horacio Cartes en la Presidencia; en seguida, el gobierno mostró señales de que –pese al descontento por el ingreso de Venezuela– no impediría el ritmo y las formas del proceso de integración regional, y como gesto de acercamiento facilitó la aprobación por parte del Senado paraguayo del protocolo de adhesión de Venezuela al bloque. El frente problemático provino, primero, de la situación doméstica venezolana tras la muerte de Chávez (marzo) y la asunción de la presidencia por parte de Nicolás Maduro; escenario político que se complejizó conforme pasaron los meses. Por otro lado, la división entre un llamado “eje Atlántico” y otro “eje Pacífico” empezó a cobrar resonancia, en especial, por la ampliación de la idea de “modelo de inserción en el mundo” promovido por Chile, Colombia, Perú y México.

A la situación política se sumaron los efectos de la crisis internacional, que comenzaron a sentirse en la región; así como la reducción de los precios de sus principales productos. En Brasil la situación se evidenció con más fuerza, lo que derivó en una disminución de los flujos comerciales, afectando fuertemente a la relación con Argentina.²⁸ El Mercosur no había permanecido exento de conflictos comerciales durante los últimos años, pero este escenario los profundizó y el bloque demostró, nuevamente, la ausencia de instancias permanentes para canalizar los conflictos, más allá de la diplomacia presidencial. La falta de coordinación de políticas macroeconómicas, la ausencia de acuerdos sectoriales y la imposibilidad de implementar una agenda de integración productiva son elementos que vuelven a colocarse en tensión. A nivel doméstico, el contexto internacional para los principales productos de exportación de los países del Mercosur es negativo, caen los precios de las *commodities* –ingresos que les habían permitido a cada uno de los países encaminar la mejora de los mercados internos– y los flujos de exportaciones. Lo que deja en cuestión los problemas estructurales de las economías latinoamericanas (no solo mercosurianas) sobre la base de su perfil exportador.

Las cuestiones de política nacional se expresan, y retroalimentan el malestar en el escenario regional: imposibilitando la búsqueda de consensos y limitando la adopción de acciones para profundizar la integración. En especial, porque en las coyunturas domésticas comienzan a resquebrajarse –en los dos países más grandes (Argentina y Brasil)– las posibilidades de continuidad de las coaliciones de gobierno.

En el caso de Brasil, la fase de reelección de Dilma Rousseff se desarrolló en el marco de un proceso de conflictividad social que podemos reconocer desde las manifestaciones de junio de 2013²⁹ y que continuó durante todo el curso electoral. Rousseff logra ganar

un fondo de cooperación (con aportes idénticos de cada socio). Resulta significativo destacar que, además de Panamá, la Alianza tiene una treintena de países observadores, a saber: Alemania, Australia, Canadá, China, Corea, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, India, Israel, Bélgica, Trinidad y Tobago, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Singapur, Suiza, Turquía y Uruguay.

²⁸ Véase informes Mercosur del INTAL N° 17, 18 y 19: <http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>

²⁹ En junio de 2013 se realizaron manifestaciones públicas motorizadas por la oposición en las principales ciudades de Brasil, cuyo eje fue contraponer los aumentos de algunos servicios públicos (en especial el

la segunda vuelta electoral como en el año 2010, pero los estrechos márgenes con los que logra imponerse sobre Aécio Neves (PSDB), la consecuente pérdida por parte del PT de relevantes gobernaciones estatales y el escenario de estancamiento económico imperante, la obliga a realizar cambios en el nuevo gabinete, que toma así un perfil de corte liberal.³⁰

En el caso de Argentina, la coyuntura electoral del año 2015 arrojó como resultado la pérdida del Frente para la Victoria (FPV) de la Presidencia y de varias gobernaciones gravitantes, y el acceso al poder de la alianza Cambiemos, con Mauricio Macri como presidente, luego de realizarse una segunda vuelta por primera vez desde su establecimiento en 1994. Durante la coyuntura electoral, la agenda regional estuvo presente en las narrativas y propuestas de los candidatos, y se dieron pistas de la mirada sobre el Mercosur y la estrategia de inserción internacional de Argentina, así como de los aliados “regionales” preferidos en cada caso. Además, al haberse realizado la primera elección directa al Parlasur, las miradas sobre el Mercosur estuvieron presentes durante toda la campaña electoral.

Uruguay es un caso diferente: aunque hay una continuidad de la coalición gobernante –Frente Amplio–, la vuelta a la presidencia de Tabaré Vázquez se da en un contexto distinto al de 2005. La incidencia del estancamiento económico de sus vecinos precipita un contexto doméstico complejo, no solo en términos económicos, sino también sociopolíticos: algunas de las medidas e iniciativas de orientación liberal llevadas adelante por Danilo Astori son resistidas por sectores de la misma coalición de gobierno (ceranos al expresidente Mujica) y aliados sindicales como el PIT-CNT.

Finalmente, otros dos elementos que inciden en el contexto actual de la integración regional del Mercosur: en el escenario continental, el descongelamiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, a lo que se suma un escenario electoral en la potencia del Norte, y una nueva reconfiguración del poder mundial, que tiene una doble dinámica: por una parte, afecta a las relaciones interestatales y supone el ascenso de los países emergentes, y la aparente transición, como hecho y como narrativa, de un sistema internacional unipolar a uno multipolar. Por otra parte, se observa la difusión del poder a actores no estatales y mercados sin control público efectivo, que conforma un mundo globalizado que demanda marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global (Sanahuja, 2011; Sanahuja *et al.*, 2015). En este nuevo escenario, la firma de megacuerdos comerciales se ha convertido en la forma de reorganizar las relaciones comerciales multilaterales, en especial, de cara a los sucesivos estancamientos de las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la presencia china en competencia con los Estados Unidos, y la consecuente necesidad de este último de contar con espacios “libres” de la incidencia del gigante asiático.

transporte) respecto de los excesivos gastos vinculados con la organización del Mundial de Fútbol 2014 y el gasto de la política.

³⁰ Como respuesta a los pedidos de cambio, Rousseff, a finales de 2014, reduce el número de ministerios del gobierno federal de 39 a 31, otorgando una presencia prominente en algunas carteras al PMDB y sumando a Joaquim Levy y Nelson Barbosa, ambos de perfil liberal, como ministros de Economía y Planeamiento respectivamente. Barbosa reemplazará a Levy luego de su renuncia, en diciembre de 2015.

Estos factores son los que han de ponderarse a la hora de señalar los desafíos y posibles rumbos del Mercosur en el escenario de su 25° aniversario.

Desafíos del Mercosur en el escenario de su 25° aniversario

Como se expuso, el proceso de integración del ciclo 2002-2003 – 2012-2013 se caracterizó por la priorización dada a la política: la conducción general del proceso por los gobiernos reivindicó el rol de los actores sociales para marcar la orientación y el ritmo de la integración. Esto implicó, primero, que los gobiernos coincidieron en asumir la redistribución de los beneficios de la integración regional, la que pretendió, por un lado, igualar a los países (reducción de diversos tipos de asimetrías) y, por el otro, incorporar agendas y actores que habían permanecido relegados. Este último aspecto constituye un común denominador de los proyectos de desarrollo nacional impulsados. Aunque estos modelos no quedan al margen de las presiones de las elites empresariales, en el marco de la puja redistributiva el Estado ocupa un rol central para igualar los beneficios y el acceso a derechos. Así, este proyecto regional puede entenderse a partir de la noción de poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Segundo, la dimensión política también refiere a la participación creciente de amplios sectores sociales en diversas agendas desde las que el Estado abre canales de participación y, además, contribuye a la organización de esa participación. La creación de las reuniones especializadas es un ejemplo de ello: no surgen únicamente para que los actores tengan voz en la formación de determinadas políticas regionales, sino que el propio proceso estimula los espacios de institucionalización y organización de la participación social, tanto a nivel regional como nacional.³¹ Por su parte, la participación ciudadana fue canalizada con la creación del Parlasur. Si bien no todos los Estados Parte han procedido a la elección directa de los parlamentarios, en potencia implica la posibilidad que la pluralidad de voces esté presente en la institución, encauzando los conflictos y demandas a partir de la deliberación. El proceso de elección de los parlamentarios argentinos marcará, sin lugar a dudas, un quiebre en la gravitación de esta institución en el espacio regional.

El tipo de relacionamiento externo que construyó el Mercosur en estos años también contribuyó a la generación de su propia identidad y a visibilizar la idea de que la integración se colocaba en una narrativa compartida del destino inexorable de la unidad latinoamericana para promover las metas de autonomía, desarrollo y democracia basadas por la solidaridad y la búsqueda del consenso. En esta narrativa, nacionalismo y latinoamericanismo (Patria Chica y Patria Grande) no son términos mutuamente excluyentes, sino que son dialécticos.

³¹ Tomamos el caso de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) como ejemplo de este doble sentido de fortalecimiento de la participación social: como toda Reunión Especializada, permite que actores sociales participen en las reuniones semestrales (destacando que sigue prevaleciendo la lógica de funcionamiento por delegaciones nacionales). En el caso del grupo de trabajo Juventud Rural, que mantiene esta lógica de participación, ha encaminado un curso regional de dos años para jóvenes agricultores familiares que contribuyó a la organización de la participación de estos actores que estaban dispersos (González, 2011).

El proyecto regional de estos años arroja un balance pesimista en tres dimensiones: primero, los cuellos de botella del desarrollo de la agenda comercial que no avanzan hacia estructuras que permitan una efectiva coordinación macroeconómica y la generación de esquemas solidarios de distribución de los beneficios de la integración. Esta situación está vinculada en forma directa con los problemas de las economías del Mercosur, en función de su perfil eminentemente agroexportador-extractivista, economía que no se ha consolidado según la densidad nacional a la que alude Ferrer. A esto se agrega la debilidad para lograr la sustentabilidad y profundidad de las políticas de integración productiva y de elevación de los niveles de desarrollo científico y tecnológico por medio de la cooperación. Segundo, una agenda social de la integración que no ha institucionalizado la experiencia de coordinación integral entre diferentes temáticas, ni mucho menos ha puesto en cuestionamiento la dimensión productiva y de desarrollo sostenible del bloque regional. La mayoría de las agendas sociales que se crearon desde el 2003 en adelante tienen sus propias propuestas de desarrollo y de modelo de integración regional e inserción internacional, que chocan con las reglas de juego y los proyectos del Mercosur comercial. Tercero, la imposibilidad de lograr modificar la estructura institucional (en un proceso que quedó truncado) obtura la cristalización de un proyecto de integración que intente balancear las posturas de la hegemonía comercial con las poshegemónicas. El fallido Ouro Preto II no significó un gran problema, en la medida que se generó coincidencia entre los presidentes del bloque y, a la vez, estos compartían proyectos políticos nacionales, *prima facie*, de corte redistribucionista: las agendas sociales contaron con apoyo político para encaminar acciones y políticas regionales, incluyendo la creación de estructuras permanentes (institutos, secretarías técnicas, unidades). Pero los cambios en la orientación política de los Estados nacionales imprimen consecuentes cambios en la orientación del proceso de integración regional, que hacen tambalear los logros alcanzados en cada área, pero, especialmente, esas estructuras permanentes que fueron creadas durante esos diez años. Por un lado, por la vía de los estrangulamientos presupuestarios; por el otro, por la imposición de rumbos y orientaciones al trabajo de estos órganos de identidad regional.

Estas tres debilidades son las que se expresan en el cambio de ciclo o proyecto de integración regional del escenario 2012-2013 y se evidencian de manera más contundente a partir del 2015. Los problemas de la dimensión comercial son los mismos de siempre y vuelven a generar tensiones entre los socios. Las agendas sociales —muchas de ellas que han construido sus propias identidades vinculadas con el proceso de “cambio de época” abierto en el 2002-2003— se dan de bruces con las nuevas orientaciones de los gobiernos del bloque (con las peculiaridades señaladas). Las reglas de juego institucionales que fueron flexibles para permitir un proyecto más inclusivo de región, son, al mismo tiempo, consecuentes con un modelo que busca reinsertarse en la senda del nuevo regionalismo (¿ahora recargado, reformateado?). En este marco, las estructuras derivadas de las reuniones especializadas y reuniones ministeriales del período anterior quedan en una posición vulnerable, y su estrategia de mantenimiento es la conformación de relaciones con los actores sociales que participan de ellas y la bancada “progresista” del Parlasur y las instituciones más autónomas creadas en el último tiempo.

No obstante, de esa “reforma fallida” sí hay elementos que consideramos ganarán mayor dinamismo y peso dentro del bloque regional: el Parlasur, la figura del Alto Representante y –en cierta medida– el FOCEM.

Respecto del Parlasur, las elecciones directas en Argentina (junto con las ya realizadas dos veces en Paraguay) configuran un escenario novedoso en la historia de la participación al interior de las instituciones del bloque regional. Por su carácter intergubernamental, y dadas las características de los sistemas políticos nacionales, el signo partidario presente de forma predominante, o al menos mayoritaria, en el seno de la CPC primero, y del Parlasur después, ha estado en sintonía con el signo partidario de los titulares de los Poderes Ejecutivos nacionales. Los resultados ajustados en Brasil, sumados a la mayoría (26 de las 43 bancas) que obtuvo el FPV luego de las elecciones en Argentina y la victoria de la oposición antichavista en Venezuela, configuran la posibilidad de tener voces disímiles sobre el futuro del bloque entre el Parlamento regional y el CMC.³²

Por otro lado, la figura del Alto Representante del Mercosur (actualmente bajo el mandato de Florisvaldo Fier más conocido como “Dr. Rosinha”, y que fue presidente del Parlasur) aparece en escena como un vector para la incorporación de temas centrales en la agenda regional. Sería un actor capaz de impulsar “los grandes tópicos” para el proyecto regional, que a la vez tiene la posibilidad de interactuar y articular diferentes instituciones.

En el caso del FOCEM, aunque por decisión de CMC N° 22/15 se estableció la continuidad por 10 años (hasta 2025) del fondo de 127 millones de dólares anuales³³ resulta menester hacer una evaluación de su impacto efectivo sobre el proceso regional. En especial, en qué medida ha contribuido a la resolución de las asimetrías. En un escenario cambiante como el que se está transitando, resulta interesante prestar atención sobre la continuidad o no del fondo; y cómo esto afectaría las alianzas regionales entre los bloques más progresistas y aquellos más neoliberales.

Sobre esta base, al menos son tres los desafíos de corto y mediano plazo que ha de sortear el Mercosur actual. En primer lugar, *cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidad entre proyectos nacionales y el proyecto regional imperante del Mercosur 2002-2003 – 2012-2013*. Esta cuestión surge del análisis de los complejos escenarios postelectorales, siendo el caso argentino el más abrupto, porque asume un proyecto político contrario. A esto se suman los conflictos en Venezuela, las dificultades de Ecuador y un escenario de no-reelección de Evo Morales en Bolivia. Este nuevo mapa político brinda un panorama de incompatibilidad entre el proyecto regional del Mercosur del decenio de gobiernos populares –con las falencias estructurales que marcamos– y los proyectos políticos do-

³² En el CMC se encuentran las delegaciones nacionales de los 5 Estados partes: ministros de Economía y ministros de Relaciones Exteriores.

³³ A los 100 millones de dólares anuales establecidos por la decisión del CMC N° 18/05 a partir del 2013, con el ingreso de Venezuela, pasó a constituirse con un total de 127 millones de dólares por año de la siguiente forma: Brasil, 70 millones; Argentina y Venezuela, 27 millones; Uruguay, 2 millones y Paraguay, 1 millón de dólares anuales. En cambio, para la distribución de los fondos quedó establecido que un 43,65% será para los proyectos presentados por Paraguay, un 29,05% para Uruguay y 9,1% respectivamente para Brasil, Argentina y Venezuela.

mésticos que estarían avizorando un retorno del ciclo político neoliberal-neoconservador. Como argumentamos, queda en evidencia la imposibilidad de los gobiernos anteriores de resolver las falencias de la arquitectura institucional del proyecto, por lo que la precariedad del mantenimiento de las agendas sociales y productivas es eminente. En este escenario, la posibilidad para el mantenimiento de líneas de continuidad con el momento anterior está en el rol que asuman aquellas instituciones regionales que cuentan con cierto margen de autonomía respecto de los Ejecutivos nacionales: las unidades, los institutos, el Alto Representante y el Parlasur. Además, en este nuevo escenario es clave el fortalecimiento de la acción social transnacional (regional) para evitar retrocesos (en torno a niveles de participación y de agendas alcanzadas).

El segundo desafío consiste en *cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana*, que incluye desde el acercamiento entre Cuba y los Estados Unidos, hasta proyectos regionales que se superponen, complementarios y/o en pugna, y, en especial, que tensiona una *división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico*. En la fase que se abre a partir del cuestionamiento de la hegemonía neoliberal, sobre todo por las consecuencias socioeconómicas en las sociedades de los países del Mercosur, también se habilitaron narrativas que retoman las ideas sobre la autonomía (política) de los países y, por tanto, de las regiones en construcción. Esta posición se traduce en un renovado latinoamericanismo que pasa a criticar (y en algunos momentos a dejar en segundos planos) las instituciones panamericanas (como la OEA) y el liderazgo de los Estados Unidos. En términos de Riggiozzi y Tussie (2012), se da paso a una renovada politización que lleva al desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos, y se concentra en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y administración económica de los bienes (comunes) regionales. La literatura especializada alude a la conformación de la Unasur, ALBA-TCP y la CELAC; y aquí agregamos que el Mercosur forma parte de este proceso, en especial si anudamos los hitos del Consenso de Buenos Aires, la construcción del No al ALCA y el estallido de agendas no comerciales. La creación de la CELAC y su segunda cumbre realizada en La Habana en 2014 –que declara a ALC como una zona de paz– es quizás la máxima expresión de esta posición. Con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, es posible que se aminoren las tensiones en la institucionalidad panamericana, aunque no podemos predecir cuánto (menos aún en un contexto electoral en el país continental). Pero la presión se está direccionando sobre Venezuela, sobre todo a partir del apoyo de Estados Unidos a los movimientos que buscan desestabilizar el gobierno de Nicolás Maduro.

Finalmente, como se ha intentado mostrar, desde inicios del siglo XXI se ha visto un surgimiento de variados procesos de integración regional, cooperación y concertación política. Si en la etapa anterior la “división” estuvo colocada en cómo resolver la relación entre el Mercosur y la Unasur (más en el campo de los actores de gobierno, que participaban en simultáneo de las negociaciones regionales en ambos espacios, que la academia),³⁴ la

³⁴ Es menester reconocer que la Unasur se convirtió en un “tema candente” de los estudiosos de la integración regional y las relaciones internacionales latinoamericanas a raíz de la construcción de una agenda de defensa

etapa que se abre con la creación de la Alianza del Pacífico. Varios estudios han demostrado que la AP no ha aumentado el flujo comercial intrazona y, en efecto, que los países de la AP mantienen mayores flujos comerciales con los países del Mercosur (Peyrani y Geffner, 2013). Lo que se destaca, entonces, es la conformación de un eje de integración sobre el común denominador del nuevo regionalismo (integración negativa) y del que participan todos gobiernos neoliberales (y que han firmado TLC con varios países y grupos de países). Es un eje orientado al Pacífico, que se contrapone al proyecto regional que encamina el Mercosur de tipo poshegemónico (integración positiva) y alentado por los países con gobiernos populares. Ante esta oposición AP/Mercosur, desde la academia se resignificó el debate en términos Pacífico versus Atlántico, como da cuenta la dedicación de ediciones especiales en revistas gravitantes en la región (Serbin *et al*, 2014). Esta diferenciación al nivel de las narrativas y los proyectos políticos, caló hondo en el escenario de transición a esta actual etapa del Mercosur en el marco de los procesos electorales y las afirmaciones realizadas por los gobiernos electos. En especial, el discurso en torno a lograr hacer converger el Mercosur con la AP. Desde el punto de vista de los flujos comerciales intrarregionales, la vinculación ya existe y funciona –sobre todo en el comercio de bienes–. Los puntos susceptibles a profundizar versarían en torno a la agenda de servicios, propiedad intelectual y compras públicas. Lo que enmascaran los discursos en torno a la convergencia es desistir definitivamente de la construcción de la unión aduanera y posibilitar que cada país del Mercosur pueda negociar acuerdos comerciales con terceros países y grupos de países. Es decir, presionar por la derogación de la decisión CMC N° 32/00. Esto nos lleva al punto que sigue.

Tercer desafío: *cómo se inserta internacionalmente el Mercosur* sobre la base de las negociaciones con la UE, el establecimiento de megaacuerdos comerciales promovidos por Estados Unidos y la gravitación de la República Popular China.

En lo que respecta a la UE, el escenario poselectoral permite una carta blanca a la reanudación de las negociaciones (luego de un intento tibio en el 2014) ya que el país que más reparos colocaba a las posiciones que se estaban intercambiando era Argentina. La UE –tras los fracasos con la CAN, que resultaron en la instalación de negociaciones bilaterales con cada país y no como bloque– no había sugerido la opción de negociaciones separadas en el Mercosur, insistiendo en la búsqueda de posiciones comunes y consensuadas. Pero con la modificación de la visión argentina, se destraba el proceso sin la necesidad de recurrir a la derogación de la decisión CMC N° 32/00.

En lo que refiere a la posición de los Estados Unidos, este país es el gran promotor de tres megaacuerdos regionales de comercio, uno a cada lado de su posición geopolítica (la frontera atlántica y la frontera política) y un gran acuerdo en materia de servicios. Estos son: el Acuerdo Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico de Inversión y Comercio (TTIP)

regional; en menor medida, la creación de un proyecto “alternativo” como el ALBA-TCP también atrajo la mirada de variados investigadores; y finalmente, la creación de la CELAC –como espacio “casi” hemisférico que excluía a EE. UU. y Canadá– también recibió atención. El punto a destacar es que en estos años se redujo el interés por los “procesos viejos”, como es el caso del Mercosur. A nuestro entender, una falencia del campo de estudios, ya que se pierde apreciación de los procesos y cómo explicarlos.

y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA). Por ahora, las miradas mercosurianas están colocadas en el TPP, firmado en febrero de 2016 (previo acuerdo en octubre de 2015) bajo un extremo secretismo y del que participan Chile, México y Perú (junto a Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam). Aunque a raíz de su secretismo poco se conoce de los términos de la negociación, lo que sí puede decirse es que implica un retorno de la mirada del regionalismo imperante en los años noventa, con una fuerte pérdida de la soberanía decisoria en materia de desarrollo y de regulación de áreas clave (como los servicios). Para participar de este acuerdo, el CMC deberá derogar la decisión N° 32/00, dando carta blanca para otros acuerdos comerciales que los Estados busquen concluir.

Por último, si bien el gobierno chino ha desmentido que la firma del TPP sea una estrategia de los Estados Unidos para cercarla, es claramente un acuerdo que busca consolidar las posiciones de ese país respecto a la estrategia multilateral china de los últimos años. Desde el Mercosur,³⁵ el acercamiento chino a la región se vincula con su búsqueda de proveedores de materias primas y nuevos mercados de exportación, así como de colocación de inversiones –destinadas a obras de infraestructura– que han sido recibidas con gusto por los países sudamericanos. Al igual que las críticas realizadas a las formas de relacionamiento con Estados Unidos y la UE, se señala el énfasis a la reproducción del patrón de intercambio tradicional, basado en productos primarios, que conlleva a los deterioros de los términos del intercambio a raíz de las diferencias tecnológicas pero, en especial, por los bajos costos laborales chinos y su elevada competitividad.

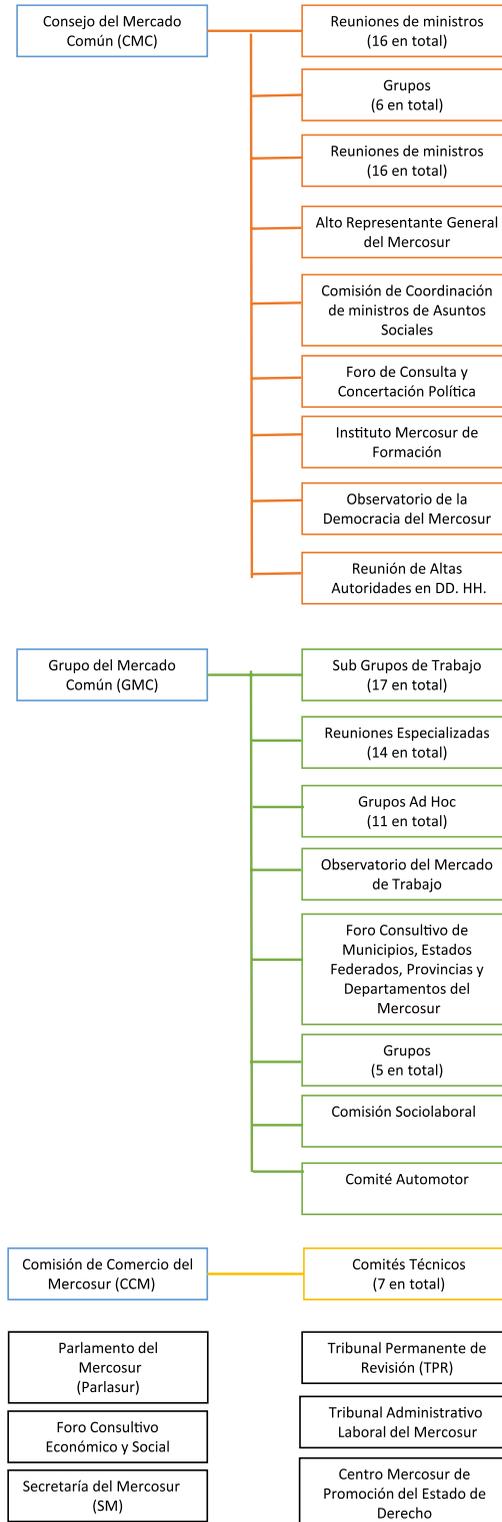
El Mercosur de su 25° aniversario debate el proyecto regional que encaminará en el mediano plazo: si se retrotraerá a un proyecto (neoliberal) para acompañar las modificaciones de los escenarios nacionales y con una serie de actores extrarregionales expectantes de tal orientación –ya que implicaría un retorno a un proyecto regional dependiente y heterónimo–, o si los actores (gubernamentales y no gubernamentales) que lograron proponer un proyecto regional en construcción de su densidad regional podrán movilizarse –en la región pero también transnacionalmente, revitalizando lo que fue la movilización hemisférica contra el ALCA– para conservar los instrumentos autonómicos de integración.

Las cartas están echadas.

³⁵ Las relaciones se formalizaron en el año 1997 con el instrumento “Diálogo Mercosur-China”: encuentros para encaminar cooperación económica, expansión comercial, intercambio científico-tecnológico, promoción del intercambio cultural y seguimiento de negociaciones extra-regionales. El último encuentro fue en el 2004, dada la negativa de Paraguay a formalizar la relación basándose en sus relaciones formales con Taiwán. A partir de entonces, se basó en relaciones bilaterales.

Anexos

Cuadro 1. Estructura institucional del Mercosur



Cuadro 2. Relacionamiento externo del Mercosur

Fecha	Países	Título	Norma
1992	Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela	Criterios comunes para la negociación comercial con terceros países de la ALADI	DEC 010/1992
1995	Unión Europea	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación	DEC 005/1995
1996	Chile	Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile	DEC 003/1996
1997	Canadá	Proyecto de entendimiento de cooperación en materia de comercio e inversiones entre Mercosur y Canadá	DEC 014/1997
1998	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (Mercado Común Centro Americano)	Acuerdo marco de comercio e inversión	Acuerdo
2000	Sudáfrica	Proyecto de acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica	DEC 036/2000
2000	México	Negociaciones con los Estados Unidos Mexicanos	DEC 037/2000
2000	Sudáfrica	Proyecto de acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica	DEC 062/2000
2000	Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein	Proyecto de declaración y plan de acción sobre cooperación en materia de comercio e inversiones entre los estados partes del Mercosur y los estados de la Asociación Europea de Libre Comercio	DEC 063/2000
2002	México	Acuerdo Mercosur-México	DEC 015/2002
2002	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	Acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones	DEC 031/2002
2003	India	Acuerdo marco Mercosur-India	DEC 009/2003
2003	Paraguay (para darle tratamiento preferencial)	Negociaciones externas	DEC 028/2003
2004	Egipto	Suscripción del acuerdo marco entre el Mercosur y la República Árabe de Egipto	DEC 016/2004
2004	Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile	Institucionalización del diálogo político entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur	DEC 021/2004

2004	Venezuela	Atribución a la República Bolivariana de Venezuela de condición de Estado asociado del Mercosur	DEC 042/2004
2004	Ecuador	Atribución a la República del Ecuador de la condición de Estado asociado del Mercosur	DEC 043/2004
2004	Colombia	Atribución a la República de Colombia de la condición de Estado asociado del Mercosur	DEC 044/2004
2005	Israel	Suscripción del acuerdo marco de comercio entre el Mercosur y el Estado de Israel	DEC 022/2005
2005	Venezuela	Solicitud de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur	DEC 029/2005
2006	Pakistán	Acuerdo marco de comercio entre el Mercosur y la República Islámica de Pakistán	DEC 007/2006
2006	Cuba	Acuerdo de complementación económica entre los Estados partes del Mercosur y la República de Cuba	DEC 020/2006
2007	Bolivia	Grupo de trabajo ad hoc para la incorporación de la República de Bolivia como Estado parte del Mercosur	DEC 001/2007
2007	Israel	Suscripción del tratado de libre comercio entre el Mercosur y el Estado de Israel	DEC 050/2007
2008	Jordania	Acuerdo marco entre el Mercosur y el Reino Hachemita de Jordania	DEC 028/2008
2008	Turquía	Acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Turquía	DEC 029/2008
2008	Unión Aduanera del África Meridional: Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia	Acuerdo de comercio preferencial entre el Mercosur y la SACU	DEC 054/2008
2009	Corea del Sur	Memorándum de entendimiento para el establecimiento de un grupo consultivo para la promoción del comercio y las inversiones entre el Mercosur y la República de Corea	DEC 004/2009
2010	Haití	Preferencias comerciales a Haití	DEC 014/2010
2010	Siria	Acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República Árabe de Siria	DEC 034/2010

2010	Territorios Palestinos	Acuerdo marco de comercio y cooperación económica entre el Mercosur y la Organización para la Liberación de Palestina, en nombre de la Autoridad Nacional Palestina	DEC 040/2010
2012	Guyana; Surinam	Participación de la República Cooperativa de Guyana y República de Surinam y Mercosur	DEC 057/2012
2012	México, Perú, Chile, Colombia	Participación del Mercosur en la Alianza del Pacífico como observador	DEC 064/2012
2012	Bolivia	Proceso de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur	DEC 068/2012
2013	Guyana	Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República Cooperativa de Guyana	DEC 009/2013
2013	Surinam	Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República de Surinam	DEC 010/2013
2013	Guyana	Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República Cooperativa de Guyana	DEC 012/2013
2013	Surinam	Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República de Surinam	DEC 013/2013
2013	Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana	Participación del Mercosur en el Sistema de la Integración Centroamericana en calidad de observado	DEC 015/2013
2014	--	Participación del Mercosur como observador en procesos regionales de integración y organismos internacionales	DEC 019/2014
2014	Túnez	Suscripción del acuerdo marco de comercio y cooperación económica entre el Mercosur y la República Tunecina	DEC 043/2014
2015	Bolivia	Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur	DEC 013/2015
2015	Guyana	Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República Cooperativade Guyana	DEC 018/2015
2015	Guyana	Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República Cooperativa de Guyana	DEC 019/2015
2015	Surinam	Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República de Surinam	DEC 020/2015

Cuadro 3. Cooperación europea recibida en el Mercosur (1995-2013)

Proyecto	Contraparte	Aporte comunitario (euros)
Apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur (tres fases)	Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)	1.860.750
Fondos Especiales de Apoyo a las Presidencias Pro Témpore del Mercosur	Cada Presidencia Pro Témpore del Mercosur	1.000.000 (250.000 por país)
Apoyo a la Armonización Aduanera del Mercosur (dos fases)	Comité Técnico N° 2 "Asuntos Aduaneros" del Mercosur País coordinador: Uruguay (fase I); Paraguay (fase II)	3.665.000
Proyecto de Cooperación y Asistencia Técnica en materia agrícola	SGT N° 8 "Agricultura" del Mercosur País coordinador: Paraguay	11.200.000
Proyecto de Armonización Estadística I	Institutos Nacionales de Estadística de los países del Mercosur País coordinador: Argentina	4.135.000
Proyecto de Cooperación y Asistencia Técnica en materia de Normas Técnicas	SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de Conformidad" del Mercosur País coordinador: Brasil	3.950.000
Proyecto de Cooperación Parlamentaria	Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur	1.000.000
Proyecto Dimensión Sociolaboral del Mercosur	SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social" Comisión Sociolaboral Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur	980.000
Desarrollo de las Biotecnologías en el Mercosur (BIOTECH)	Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur País coordinador: Argentina	6.000.000
Apoyo a la Convergencia Macroeconómica	Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur País coordinador: Argentina	7.100.000
Cooperación Estadística II	Institutos Nacionales de Estadística de los países del Mercosur País coordinador: Argentina	2.000.000
Cooperación para la Armonización en estándares y procedimientos sanitarios, veterinarios, fitosanitarios y alimenticios y producción agrícola diferenciada	SGT N° 8 "Agricultura" del Mercosur País coordinador: Argentina	6.000.000
Apoyo a un Espacio de Movilidad en Educación Superior	Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur País coordinador: Uruguay	3.000.000
Apoyo a la Sociedad de la Información	Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del Mercosur SGT N° 13 "Comercio Electrónico" País coordinador: Brasil	6.000.000
Programa ECONORMAS – Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del Mercosur	SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad" SGT N° 6 "Medio Ambiente" País coordinador: Uruguay	12.000.000
Programa Mercosur Audiovisual	Reunión de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur País coordinador: Argentina	1.500.000
Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur	Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur País coordinador: Argentina	6.772.281
Programa de Apoyo al Desarrollo de la Biotecnología en el MercosurII	Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur País coordinador: Argentina	2.000.000

Fuente: elaboración propia en base a información disponible en www.mercosur.int

Bibliografía

- Aponte García, Maribel (2014). *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: CLACSO.
- BID (2002). “El nuevo regionalismo en América Latina”. En BID (ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*, pp. 27-65. Buenos Aires: BID.
- Briceno Ruiz, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- (2011). “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR”. En Briceno Ruiz, José (ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo.
- Caetano, Gerardo; Vázquez, Mariana y Ventura, Deisy (2009). “Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto”. En Caetano, Gerardo (ed.), *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, pp. 21-77. Montevideo: Trilce.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dabène, Olivier (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan
- (2012). “Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization”. En Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (eds), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, pp. 41-64. Londres: Springer.
- Devés Valdés, Eduardo (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.
- Fawcett, Louise (2004). “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”. *International Affairs*, vol. 80, n° 3, pp. 429-446.
- Ferrer, Aldo (2007). “El éxito del Mercosur posible”. *Revista de Economía Política*, vol. 27, n° 1, enero-marzo, pp. 147-156.
- (2008). “Densidad nacional y densidad regional”. *Densidades*, n° 1, pp. 7-11.
- Gómez Mera, Laura (2005). “Explaining Mercosur’s Survival: Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence”. *Journal of Latin American Studies*, n° 37, pp. 109-150.
- González, Leticia (2011). “La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional”. *Densidades*, n° 8, pp. 59-78.
- Hettne, Bjorn y Söderbaum, Fredrik (2002). “Theorising the Rise of Regionness”. En Breslin, Shaun; Hughes, Christopher; Phillips, Nicola y Rosamond, Ben (eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases*, pp. 33-47. Londres: Routledge.
- Hurrell, Andrew (1995a). “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”. *Review of International Studies*, vol. 21, n° 4, pp. 331-368.
- (1995b). “Regionalism in Theoretical Perspective”. En Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.), *Regionalism in World Politics*, pp. 31-71. Oxford: Oxford University Press.
- Inchauspe, Eugenia (2009). “Integración productiva en el MERCOSUR: continuidades

- y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de agosto.
- (2011). *Integración Productiva en el MERCOSUR (1991-2008): de la integración comercial al relanzamiento “Productivo y Social”*. Buenos Aires: FLACSO.
- Paradiso, José (2009). “El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración”. Caseros: EDUNTREF [mimeo].
- Perrotta, Daniela (2009). “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa Fe, 19 al 22 de agosto.
- (2010). “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR”. II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?, FLACSO Buenos Aires, 20-21 de setiembre.
- (2011a). Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR. *Puente @ Europa*, vol. IX, n° 2, pp. 44-57.
- (2011b). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Buenos Aires: FLACSO.
- (2012). “La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo?”. III Jornadas de Relaciones Internacionales “Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional” de la FLACSO Argentina, 25 y 26 de octubre. 2012, Buenos Aires.
- (2013a). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Buenos Aires: FLACSO.
- (2013b). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En Llenderozas, Elsa (ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*, pp. 197-252. Buenos Aires: Eudeba.
- (2015). *La integración regional latinoamericana como campo de estudios*. Buenos Aires: CEAP-UBA.
- Peyrani, Julia y Geffner, Maximiliano (2013). *Dos modelos en debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico*. Buenos Aires: Fredrich Ebert Stiftung-CEPES.
- Porcelli, Emanuel (2009). “El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia”. *El Príncipe*, año 3, n° 2, pp. 39-56.
- (2013). “Avatares en el camino hacia la instalación del Parlamento del MERCOSUR: entre la irrelevancia o la posibilidad de cambio institucional”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, n° 16.
- (2015). *Pensando el Sur desde el Sur: Aportes de la Teoría de las Relaciones Internacionales para pensar el Sur Global con especial énfasis en Sudamérica*. Buenos Aires: CEAP-UBA.
- Porta, Fernando (2006). “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, n° 63, pp. 2-26.

- Puig, Juan Carlos (1986). Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX. *Integración Latinoamericana*, enero-febrero, pp. 40-62.
- Riggiozzi, Pia (2010). "Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America", Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, 17/2/2012.
- (2012). "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis". *New Political Economy*, vol. 17, nº 4, pp. 421-443.
- Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (2012). "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America". En Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, vol. 4, pp. 1-16. Dordrecht: Springer.
- Rivarola Puntigliano, Andrés y Briceño-Ruiz, José (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sanahuja, José (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe". En Laneydi Martínez, Alfonso; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES.
- (2011). "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR". *Pensamiento Propio*, año 16, nº 33, enero-junio, pp. 115-158.
- Sanahuja, José Antonio; Tezano Vázquez, Sergio; Kern, Alejandra y Perrotta, Daniela (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez, Alfonso y Ramanzini, Haroldo Jr. (2014). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, vol. 10. Buenos Aires: CRIES.
- Söderbaum, Fredrik (2003). "Introduction: Theories of New Regionalism". En Söderbaum, Fredrik y Shaw, Timothy (eds.). *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, pp. 1-21. Basingstoke: Palgrave.
- Vázquez, Mariana (2011). "El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur". En Caetano, Gerardo (ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.
- Warleigh-Lack, Alex y Van Langenhove, Luk (2010). "Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism". *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, pp. 541-562.