

Múltiples rostros del sistema político

Reflexiones sobre la reconfiguración
política contemporánea



Esteban Kaipl
compilador

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**



Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Graciela Barranco
Ana María Canal
Miguel Irigoyen
Gustavo Ribero
Luis Quevedo
Ivana Tosti
Alejandro R. Trombert

Dirección editorial
Ivana Tosti
Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación diseño
Alina Hill
Coordinación comercial
José Díaz

Corrección
Félix Chávez
Diagramación interior y tapa
Laura Canterna

© Ediciones UNL, 2022.

—
Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Múltiples rostros del sistema político:
reflexiones sobre la reconfiguración política
contemporánea / Esteban Kaipl ... [et al.] ;
compilación de Esteban Kaipl.
– 1a ed. – Santa Fe : Ediciones UNL, 2022.
Libro digital, PDF – (Ciencia y Tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-343-6

1. Sociología. 2. Política. 3. Sistemas Políticos. I.
Kaipl, Esteban, comp.
CDD 324.09

© Agustín Arnaudo, Carlos Iglesias,
Esteban Kaipl, Elisabeth Lefort,
Marina Martínez, Hugo Ramos,
Mariano Rinaldi, Florencia Ríspolo,
Gastón Souroujon, 2022.



Múltiples rostros del sistema político

Reflexiones sobre
la reconfiguración
política contemporánea

Esteban Kaipl
compilador

Agustín Arnaudo
Carlos Iglesias
Elisabeth Lefort
Marina Martínez
Hugo Ramos
Mariano Rinaldi
Florencia Ríspolo
Gastón Souroujon



Índice

Introducción / 5

Esteban Kaipl

1. Política y religión. Las múltiples caras de una relación / 10

Gastón Souroujon

2. Habermas y Luhmann: algunas notas sobre el concepto de democracia / 30

Carlos Iglesias

3. El sistema político de la sociedad / 78

Mariano Rinaldi

4. El potencial analítico de Luhmann sobre los discursos políticos / 99

Florencia Ríscolo

5. Estrategias de ordenamiento de cuerpos empobrecidos en el capitalismo neoliberal: un análisis del Programa de Mejoramiento Barrial / 117

Marina Martínez

6. El MERCOSUR y la emergencia de un «sistema político regional». Reflexiones en torno a los límites de la integración / 138

Hugo Ramos

7. El derecho internacional en Hans Kelsen: una interpretación fenomenológica / 169

Elisabeth Lefort

8. El sinuoso camino de los procesos de integración de América Latina / 190

Agustín Arnaudo, Esteban Kaipl

Sobre las autoras y los autores / 209

6. EL MERCOSUR y la emergencia de un «sistema político regional». Reflexiones en torno a los límites de la integración

Hugo Ramos

Introducción

EN MERCOSUR ya cuenta con casi tres décadas de existencia. Desde su origen, con la firma del Tratado de Asunción en 1991, no cabe duda de que tuvo logros importantes: desde la desaparición de las hipótesis de conflicto, que durante varias décadas estructuraron las relaciones interestatales en la subregión; hasta el incremento de la interdependencia económica y social, que revirtió —aunque sea parcialmente— una historia de mutua indiferencia entre los países de la región. Si bien es cierto que algunos de los cambios positivos que experimentó nuestra región en los últimos treinta años en términos de relaciones de cooperación y coordinación de políticas no se deben exclusivamente al MERCOSUR, es claro que su existencia contribuyó a su desarrollo y profundización. Sin embargo, esos logros se ensombrecen cuando advertimos lo lejos que está aún el MERCOSUR de sus promesas iniciales: el objetivo del mercado común —con la libre circulación de factores de producción, un arancel externo común para la totalidad del universo arancelario y la coordinación de las políticas comerciales— ha devenido en una «unión aduanera incompleta» con múltiples perforaciones arancelarias e inconsistencias, una deficiente —e insuficiente— arquitectura institucional y la primacía de los intereses gubernamentales nacionales sobre los intereses regionales comunes.

Desde una perspectiva que atienda a la dimensión política de la integración el balance —con algunos matices— es similar: aunque los sistemas políticos nacionales han experimentado algunas transformaciones a los fines de «procesar» la emergencia del bloque regional, en general el MERCOSUR sigue siendo considerado un elemento más de las políticas exteriores nacionales y, por ende, de competencia casi exclusiva de los Poderes Ejecutivos; a nivel regional, en tanto, no ha logrado consolidarse un espacio político específico, en parte por la resistencia de los gobiernos a desarrollar algún tipo de institucionalidad supranacional. Aun así, ningún analista serio podría afirmar que las relaciones políticas subregionales, los vínculos intraélites y entre las organizaciones partidarias de cada estado y los procesos de toma de decisiones frente a las exigencias del sistema internacional por parte de la subregión, entre otros aspectos, siguen siendo los mismos que se verificaban en la etapa previa a la

existencia del MERCOSUR. El proceso de integración ha creado «algo nuevo», un intrincado sistema de vínculos y relaciones políticas y personales que atraviesan las fronteras estatales, un espacio de actuación y de visibilidad para las élites político-partidarias desde nuevos espacios organizacionales —como el Parlasur—¹ junto con una incipiente identificación con el ámbito geográfico delimitado por el propio MERCOSUR.

En esta línea, en el presente artículo analizaremos la evolución y las características de la denominada «dimensión política» del MERCOSUR atendiendo a dos problemáticas centrales: en primer lugar, ¿cuáles son los límites que ha enfrentado el MERCOSUR para favorecer la emergencia de un sistema político regional? Abordaremos aquí, desde una perspectiva general, tanto el plano regional como los niveles nacionales, centrándonos en el caso argentino. Por otro lado, el segundo interrogante que intentaremos responder es: ¿cuáles son los avances en esa dirección que podemos registrar en las últimas tres décadas de integración? Nos centraremos aquí principalmente en el ámbito regional.

El trabajo se nutre esencialmente de los aportes del intergubernamentalismo liberal atendiendo a los vínculos entre los sistemas políticos nacionales y el proceso de integración. Asimismo, analizaremos los mecanismos de toma de decisiones, los criterios de integración de sus instituciones y los alcances de su normativa. Las fuentes principales para nuestro análisis fueron documentos gubernamentales de los Estados miembro e informes oficiales del MERCOSUR, la normativa aprobada a nivel regional, noticias periodísticas de diarios argentinos de alcance nacional y entrevistas realizadas a diversos actores vinculados con el proceso de integración;² asimismo, utilizamos una amplia bibliografía desarrollada por diversos especialistas vinculados a las temáticas objeto de nuestro interés.

El artículo se estructura en tres apartados. En el primero nos centramos en las cuestiones teóricas principales de nuestro trabajo. En el segundo abordamos la primera de las problemáticas enunciadas. En el tercero desarrollamos el segundo problema guía para cerrar el trabajo con una serie de conclusiones de carácter general.

1 A lo largo del presente trabajo utilizamos como sinónimos e indistintamente el nombre de Parlasur y Parlamento del Mercosur.

2 Parte de las entrevistas fueron realizadas por el autor del presente trabajo pero nos valimos también de las entrevistas que periódicamente son publicadas en diversos formatos y realizadas fundamentalmente por periodistas en las noticias vinculadas al MERCOSUR.

Precisiones conceptuales

Diversos trabajos han abordado la «dimensión política» del MERCOSUR (Hirst, 1996; Russell, 1998; Álvarez, 2000; Cardoso, 2007; Daguerre y van Rompaey, 2011; entre otros). Sin embargo, prácticamente no se encuentran estudios que asuman el desafío de definir lo que se entiende por tal dimensión, de tal manera que la «dimensión política» parece involucrar diversos aspectos y niveles, de acuerdo con el autor que consideremos. Así, por caso, Hirst plantea que

un análisis político del Mercosur debe partir de su caracterización como un proceso intergubernamental cuyo avance ha sido influenciado por dos tipos de factores, los de carácter exógeno y endógeno. *Los primeros comprenden las políticas económicas y externas, y las dinámicas políticas internas de cada Estado miembro; los segundos se refieren a los aspectos institucional—burocráticos, socioeconómicos y político—ideológicos vinculados a los procesos de integración regional (...)* Asimismo, un análisis político del Mercosur *debe considerar los condicionantes externos resultantes de la economía internacional.* (1996:1–2, cursivas nuestras)

Por su parte, Cardoso (2007) prefiere hablar de «dimensiones políticas» y menciona cinco aspectos que considera claves: el modelo y las etapas del proceso de integración; el ejercicio del liderazgo y de la voluntad política para impulsar el proceso integracionista; los procesos de negociación que dan forma al desarrollo de la integración; los principios y desarrollos institucionales y, finalmente, la relación entre política y economía. Por último, Daguerre y van Rompaey aunque no la definen entienden que esta se vincula con las relaciones intra MERCOSUR y los vínculos entre el proceso de integración y los sistemas políticos nacionales:

el MERCOSUR se ha constituido como una zona de paz, que ha propulsado el mantenimiento y profundización del estado de derecho a través de la sanción y aplicación de la Cláusula Democrática entre los países del bloque y sus asociados. Por otra parte, se visualiza que aún no existen alianzas políticas transnacionales, sin embargo ha de esperarse que con el Parlamento del MERCOSUR ello camine en esa dirección. (Daguerre y van Rompaey, 2011:12)

Sin ánimos de agotar las posiciones adoptadas por los diversos autores, es claro que la «dimensión política» parece referirse a las cuestiones más diversas. Así, para Hirst (1996) incluye a las políticas económicas y a los aspectos socioeconómicos, mientras que Daguerre y van Rompaey (2011) se centran prin-

principalmente en la relación entre sistemas políticos nacionales y el nivel regional. Finalmente, Cardoso (2007) añade la idea de «modelos» y etapas en la integración, dotando al análisis de cierta historicidad, además de enfatizar *la relación* entre política y economía más que las políticas económicas en sentido estricto como hace Hirst (1996). Todos parecen acordar, sin embargo, en que incluye al menos dos niveles de análisis: los sistemas políticos nacionales (y su relación con el MERCOSUR) y el plano regional propiamente dicho. En Hirst (1996) y Daguerre y van Rompaey (2011) también se menciona un tercer nivel, definido por la relación entre el MERCOSUR y el sistema internacional.

Frente a esta situación, en el presente trabajo asumimos que plantear «la política» en la integración es preguntarse, en primer lugar, sobre el poder. Entendemos en este punto que el poder no puede considerarse únicamente como un «atributo» de determinados sujetos (por caso, los estados que conforman al MERCOSUR) sino, principalmente, como una relación. Desde esta perspectiva «“hacer política” [en la integración] “es producir poder”, es decir, transmitir decisiones vinculantes que sean recibidas por alguien y que cumplan su efecto, esto es, que se conviertan en premisas de comportamiento para la acción de otros actores sociales» (Echeverría, 1997:88). En esta línea, desde nuestra perspectiva cuando planteamos la noción de sistema político hablamos de un sistema que tiene por función «procesar o transmitir decisiones, desde los actores a las estructuras sistémicas y desde las estructuras sistémicas a los actores» (89). En el cumplimiento de esa función los sistemas políticos experimentan procesos de diferenciación interna —traducida por caso en una determinada institucionalidad—, para procesar las decisiones y su implementación. Ahora bien, en el campo de la integración «mercosureña» es necesario realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, el MERCOSUR es un proceso intergubernamental, es decir, son los estados —y en particular los Poderes Ejecutivos— quienes toman las decisiones de políticas. En segundo lugar esas decisiones, para ser efectivas, deben ser «traducidas» a nivel doméstico en legislación nacional, lo que implica que el «sistema político regional» no es plenamente autónomo y diferenciado sino que está supeditado a los sistemas políticos nacionales. En tercer lugar, y con escasas excepciones, en términos políticos la institucionalidad del MERCOSUR ha establecido una barrera entre las sociedades nacionales y el plano regional: diversos actores pueden sugerir y recomendar pero no existen mecanismos que garanticen el procesamiento de sus demandas. Finalmente, el MERCOSUR no cuenta con un equivalente funcional de los sistemas políticos nacionales para procesar las decisiones «entre representación (legislativo), administración (ejecutivo) y control (judicial)» (Echeverría, 1997:92), lo que refuerza la idea de la escasa autonomía del «sistema político regional». Aun así, los desarrollos de los úl-

timos años —aun en el plano del mantenimiento de la estricta intergubernamentalidad— han dado cuenta de ciertas transformaciones que ameritan un análisis más detenido.

La idea de un «sistema político» regional cuando hablamos de la «dimensión política» del MERCOSUR —con las salvedades expuestas—, puede vincularse con los desarrollos del intergubernamentalismo liberal, una de las teorías sobre integración regional del campo de las relaciones internacionales más relevantes. En particular, nos interesan los planteos de Moravcsik (1993). Para este autor los procesos de integración constituyen un tipo particular de régimen internacional³ que opera en dos «niveles» o momentos interconectados. En el primer nivel se configuran lo que denomina «preferencias nacionales»⁴ que son las que condicionan las opciones políticas de los gobiernos. Las preferencias nacionales se vinculan a su vez con los costos y beneficios que resultan del incremento de la interdependencia económica en un proceso integracionista.⁵ Por otro lado, en el segundo nivel, se registran las negociaciones interestatales, determinadas por el poder relativo de negociación de los gobiernos —vinculadas a su vez con la intensidad de sus preferencias—,⁶ y los incentivos para delegar competencias en las instituciones regionales, en función del interés de los gobiernos para controlar las agendas nacionales incrementando su autonomía.⁷

3 El concepto canónico establece que «un régimen internacional se define como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional» (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999:499).

4 La formación de preferencias nacionales es explicada por el autor de la siguiente manera: los actores fundamentales en la actividad política interna de los estados son los individuos y las asociaciones voluntarias, que interactúan y tienen sus propios intereses autónomos. La identidad de los grupos sociales importantes, la naturaleza de sus intereses, y su influencia relativa en la política interna es lo que más influye en la configuración de una determinada política exterior: los grupos expresan sus preferencias y los gobiernos las representan. El autor considera, de todas maneras, que la relación nunca es tan directa: los grupos sociales no siempre tienen definidos claramente sus intereses en relación con todos los temas. Cuanto más difusos sean esos intereses mayor será la autonomía del gobierno para definir su política exterior.

5 El autor considera que la posibilidad de que las decisiones de políticas de un estado influyan negativamente en el desarrollo económico interno de otro estado incentiva la cooperación e impulsa la formación de procesos de integración. Una vez estos se ponen en marcha se intensifican los vínculos, lo cual plantea la necesidad de una negociación constante para definir la distribución de los costos y beneficios entre los estados miembros.

6 La diversidad interna de los procesos integracionistas —en términos de tamaño de los estados, dotación de factores, estructura socioeconómica, etc.— tiene por resultado que las decisiones a nivel regional tengan impactos diferenciales. Esta situación explica que ciertas decisiones clave —por caso, abrir a la competencia regional un sector industrial— se traduzca en preferencias nacionales de mayor o menor intensidad a favor o en contra de esa decisión.

7 De hecho Moravcsik (1993) considera que la integración regional es también una de las estrategias de las que disponen los gobiernos para incrementar su autonomía frente a la presión de los actores domésticos.

Más allá de los supuestos que subyacen a su perspectiva teórica nos interesa rescatar de su planteo dos aspectos: por un lado, la idea de dos niveles interrelacionados cuando pensamos en el sistema político regional, pero con clara primacía del nivel doméstico a la hora de explicar las decisiones de políticas. Así, ya sea que consideremos la configuración de las preferencias nacionales en función de los intereses y actuación de los actores nacionales o que resaltemos la construcción de autonomía de los gobiernos *vis-á-vis* los actores domésticos, los planos nacionales son clave para explicar el devenir de la integración. Ahora bien, es importante destacar que primacía no implica completa subordinación de un nivel a otro; por el contrario, en el nivel regional se «juega» en función de la intensidad de las preferencias nacionales y de las eventuales externalidades de políticas, amén de los recursos de distinto tipo que los gobiernos ponen en la mesa de negociaciones para obtener una decisión cercana a sus propias preferencias. Este nivel entonces también es muy relevante para explicar el devenir integracionista, en particular cuando los gobiernos coinciden en términos de preferencias de políticas aún a costa de las preferencias e intereses de sus actores domésticos.

Por otro lado, el planteo de Moravcsik (1993) permite enfocar nuestra mirada en los gobiernos más que en los estados. La diferencia, que parece menor, no lo es cuando se considera que gran parte de la literatura aún plantea implícitamente que los estados poseen intereses inmutables o que cambian muy lentamente, lo que hace muy difícil explicar las rápidas transformaciones *políticas* que experimentó, por caso, el MERCOSUR a lo largo de su historia. Asimismo, su propuesta otorga relevancia a los actores domésticos, en particular a los actores sociales organizados (empresarios, sindicatos, etc.) con capacidad para definir sus propias preferencias y presionar sobre los gobiernos. Sin embargo, su mirada estrictamente liberal simplifica la manera en que se generan y procesan las demandas sociales en los sistemas políticos nacionales; más aún si consideramos esas demandas en relación con un proceso de integración con las características del MERCOSUR. El planteo de Grandi y Bizzozzero (1997) es en este sentido más realista y puede utilizarse para «ajustar» el enfoque de Moravcsik (1993).

Así, los autores plantean que en el MERCOSUR, «la formulación de políticas y la toma de decisiones, tanto en el diseño como en su implementación, y en especial durante el proceso negociador, cuentan con un núcleo decisorio y círculos de influencia ubicados a diferentes distancias». Para los autores «los estímulos de los ambientes producen efectos en los distintos integrantes del sistema, los cuales despliegan sus capacidades de acuerdo con su ubicación (distancia institucional) y sus recursos (distancia real)» (Grandi y Bizzozzero, 1997:36).

Al igual que Moravcsik (1993), Grandi y Bizzozzero diferencian entre el nivel nacional y el nivel regional pero ahora en términos de las capacidades y del espacio donde se manifiestan los intereses y la influencia de los actores. En este sentido, en el nivel nacional «la capacidad de influencia de los actores está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y, también, culturales de cada Estado».

Por su parte, «la capacidad de trascender al nivel MERCOSUR está condicionado por el esquema institucional del proceso de integración y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de estos actores» (1997:36). De acuerdo con su perspectiva, en el MERCOSUR se pueden identificar tres círculos de influencia con representación en el nivel nacional y otra en el plano regional. En el primer círculo identifican a las dirigencias gubernamentales, las burocracias ministeriales y a los grupos empresariales.

Sus manifestaciones en el plano regional son, para el primer grupo, las Cumbres presidenciales⁸ y las máximas instancias de decisión y deliberación del MERCOSUR; para el segundo, en cambio, su ámbito de actuación son las instancias de negociación dependientes de las instituciones con poder decisorio. Los grupos empresariales, por su parte, tienen una presencia más difusa, pero no por eso menos real y cuentan con representación en diversas instancias negociadoras. En lo que refiere al segundo círculo de influencia, identifican a los Congresos Nacionales, las organizaciones partidarias, los sindicatos, las organizaciones de pequeños y medianos empresarios y las entidades subnacionales. Al momento de la escritura de su artículo (1997) algunos de estos actores contaban con una instancia de representación en el plano regional; en la actualidad esa tendencia se ha acentuado con la creación del Parlamento del MERCOSUR (2006), la mayor presencia sindical en las instancias de negociación y la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (2004), por mencionar a los más importantes. Sin capacidad de decisión, estos actores cuentan principalmente con competencias consultivas pero pueden ejercer presión desde el ámbito nacional y tomar decisiones, en algunos casos, que afecten el derrotero integracionista.⁹ Finalmente, para los autores el tercer círculo está compuesto por

8 En función de lo dispuesto por el Protocolo de Ouro Preto dos veces al año las reuniones del CMC deben realizarse en simultáneo con los encuentros o Cumbres de presidentes de los Estados parte del MERCOSUR. Esos encuentros se han transformado en las instancias de mayor visibilidad política del proceso y el momento en el que se anuncian las decisiones más relevantes para el futuro de la integración.

9 El caso paradigmático, referido a los Congresos Nacionales, lo constituye las negociaciones en torno al azúcar. Resumiendo brevemente los elementos principales de esta disputa cabe recordar que hacia fines del año 1996 y principios de 1997 se entablaron negociaciones serias entre los presidentes del MERCOSUR (específicamente entre Argentina y Brasil) en torno a la futura integración

las organizaciones sociales en general, las Fuerzas Armadas, las entidades subnacionales más alejadas de las zonas de frontera, las Universidades, las élites culturales y los colegios profesionales. La presencia de estos actores en el nivel regional es intermitente aunque en algunos casos ha logrado cierta presencia institucional por fuera de la estructura formal del MERCOSUR.¹⁰ Asimismo, en el caso de las organizaciones sociales durante el período 2006–2016 lograron articular una institucionalidad «paralela»,¹¹ incluyendo vínculos formales con las instancias decisorias del MERCOSUR.

En suma, y resumiendo lo expresado en este apartado: no existe un claro consenso académico sobre cómo definir a la dimensión política del MERCOSUR. En nuestro trabajo apelamos a los aportes de autores que permiten pensar al proceso de integración como un sistema político compuesto por dos niveles de análisis: el nivel regional y los escenarios domésticos (o planos nacionales). Dada la estructura del MERCOSUR, los niveles nacionales son clave y tienen la primacía sobre el plano regional, aunque este no pueda ser desdeñado. Asumiendo la interrelación entre estos dos niveles es importante considerar qué actores, cómo se ubican y cómo interactúan para contribuir a explicar el devenir del proceso integracionista. En el próximo apartado nos ocupamos de esta cuestión analizando los límites que ha enfrentado el MERCOSUR para favorecer el desarrollo de un sistema político regional.

del sector azucarero al mercado común, hasta entonces al margen del proceso de desgravación arancelaria. Las negociaciones se transformaron rápidamente en una disputa política en torno a la legitimidad de implementar medidas para proteger y/o favorecer a determinados sectores productivos. Mientras se estaban llevando a cabo las negociaciones, y frente a la amenaza que suponía para el sector doméstico argentino la liberalización del comercio del azúcar, los productores y demás actores involucrados en las cadenas de producción y comercialización presionaron sobre los legisladores en defensa de sus intereses. El resultado fue la aprobación de una ley que condicionaba la disminución de las alícuotas a la importación de azúcar a la suspensión de los incentivos a la producción de etanol en Brasil. Frente a esta norma, que en definitiva le marcaba «el campo de juego» al Poder Ejecutivo en materia de integración del sector, el Presidente optó por el veto. Sin embargo, el Congreso logró reunir los votos para rechazar el veto presidencial, de acuerdo con los mecanismos dispuestos por la Constitución Nacional, por lo cual la ley entró en vigencia. Este episodio aunque excepcional, indica precisamente que más allá de las disparidades en términos de competencias, el Congreso puede incidir en ocasiones en la dirección y la profundidad del proceso de integración.

10 Por caso, la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo que reúne a las instituciones de educación superior universitaria de la región y que ha tenido un rol importante en las discusiones al interior del MERCOSUR vinculadas al intercambio de docentes y estudiantes y reconocimiento de títulos, entre otras temáticas.

11 Las Cumbres Sociales del MERCOSUR, que se realizaban de forma simultánea a las Cumbres de Presidentes del proceso integracionista. A partir del año 2016, como veremos posteriormente, se rompe con las instancias de diálogo y reconocimiento hacia las organizaciones sociales por parte de la institucionalidad formal del MERCOSUR.

El MERCOSUR como sistema político: características y limitaciones

Si bien ya hemos adelantado en el apartado anterior algunos de los rasgos del MERCOSUR, en esta sección nos vamos a concentrar en aquellos aspectos que definen los límites del proceso de integración para la construcción de un sistema político regional con la capacidad de imponer decisiones sobre los espacios nacionales. En otras palabras, en aquellas «barreras» o «resguardos» (dependiendo de la perspectiva que se considere) que favorecen la concentración de poder de decisión en determinados actores en detrimento de otros y que le otorgan al MERCOSUR su particularidad.

En este sentido, es clave el carácter intergubernamental del proceso, consagrado en todos los tratados fundamentales del MERCOSUR,¹² que asegura que sean los gobiernos nacionales (en particular los Poderes Ejecutivos) el centro del proceso de negociaciones, de toma de decisiones y de impulso para la implementación de políticas. Sin embargo, sobre ese elemento estructural se superponen otras características que complejizan el sistema. En primer lugar, el proceso de negociaciones es en realidad un escenario de múltiples tableros que se desarrollan simultáneamente: en los inicios del MERCOSUR, por caso, existían 10 Subgrupos de trabajo dependientes del Grupo del Mercado Común (GMC)¹³ —integrados por funcionarios de carrera y por funcionarios políticos especializados en las temáticas específicas del subgrupo—¹⁴ que llevaban adelante el grueso de las negociaciones. Actualmente, en un proceso progresivo pero constante de creación institucional, existen 18 Subgrupos de Trabajo, 12 Reuniones Especializadas, 10 Grupos Ad Hoc, 7 Grupos y 5 Foros dependientes del GMC. Además se registran 19 Reuniones de Ministros y

12 En particular el Tratado de Asunción (1991) que crea al MERCOSUR, el Protocolo de Ouro Preto (1994), que define su estructura institucional, el Protocolo de Olivos (2002), que instaura un sistema de solución de controversias, y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2006), que crea y regula las competencias del «poder legislativo» de la integración.

13 Si bien es un aspecto conocido nunca es redundante recordar que en el MERCOSUR las instituciones con poder de decisión son tres: el Consejo del Mercado Común (máximo órgano político, compuesto por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los Ministerios de Economía) el Grupo del Mercado Común (máximo órgano ejecutivo, integrado por representantes de los Ministerios ya mencionados más representantes de los respectivos Bancos Centrales) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (integrado por funcionarios no ministeriales, con funciones vinculadas principalmente a la estructura arancelaria del MERCOSUR).

14 Los subgrupos de trabajo eran: 1. Asuntos Comerciales; 2. Asuntos Aduaneros; 3. Normas Técnicas; 4. Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio; 5. Transporte Terrestre; 6. Transporte Marítimo; 7. Política Industrial y Tecnológica; 8. Política Agrícola; 9. Política Energética; 10. Coordinación de Políticas Macroeconómicas. En 1991 se creó el Subgrupo N 11, dedicado a Asuntos Laborales.

Altas Autoridades y 3 Grupos dependientes del CMC, 10 Comités Técnicos dependientes de la CCM y otras instancias de negociación e intercambio tales como el Foro de Consulta y Concertación Política y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (formalmente subordinados al CMC). Esta diversidad de espacios de negociación en los hechos «abre el juego» para la influencia *directa* de las burocracias estatales e *indirecta* por parte de los grupos de presión organizados y articulados en función de las temáticas y espacios institucionales donde se discute y negocia (en especial, grupos empresariales). En segundo lugar, una vez que se toma una decisión por parte del CMC, GMC o CCM esta debe ser «internalizada» para que pueda entrar en vigencia; esto es: transformada en derecho interno por parte de los Estados miembros. En la medida que sus ordenamientos constitucionales lo permiten, los Poderes Ejecutivos utilizan procedimientos administrativos para la aprobación de la normativa (por caso, mediante resoluciones ministeriales) pero aun así un gran número de normas MERCOSUR debe ser aprobado por los respectivos Congresos Nacionales. Nuevamente, las discusiones al interior de los Congresos Nacionales abren la posibilidad de intervención en el proceso decisorio por parte de los representantes electos, pero también de los grupos de presión domésticos que se movilizan en pos de sus intereses. Al localizarse la etapa final de toma de decisiones en el escenario doméstico, esos actores se multiplican, ya que los recursos que necesitan son menores que si la decisión se tomara en el plano regional: desde las tradicionales cámaras empresariales hasta los sindicatos, pasando por los movimientos sociales, universidades y cuerpos profesionales, por mencionar solo a los más significativos.¹⁵ Finalmente, la estructura de gobierno de cada uno de los Estados limita la discrecionalidad de los Poderes Ejecutivos, en particular en aquellos países que cuentan con un régimen federal, que obliga a trabajosas negociaciones con los gobernadores de las provincias argentinas o de los estados de Brasil. Al respecto, Mustapic y Llanos (2000) plantean tres elementos clave¹⁶ que dan cuenta de la necesidad del Poder Ejecutivo de negociar con distintos actores domésticos, así como de los límites institucionales a los que se enfrenta a la hora de internalizar la normativa regional: i. el diseño institucional, que favorece una importante concentración de poder en el Presidente, pero que obliga a la intervención del Congreso en ciertos situaciones; ii. la orga-

15 Cabe destacar, de todas maneras, que estamos hablando aquí de un poder reactivo por parte de estos actores, es decir, de impedir la aprobación de una norma. En este sentido, existen diversos estudios que dan cuenta de que la capacidad propositiva, por caso, del Congreso Argentino en relación con el MERCOSUR, es prácticamente nula (Ramos, 2015; Sosa, 2017).

16 Si bien los autores trabajan sobre el caso argentino su argumentación puede extenderse en parte al resto de los casos.

nización del Poder Legislativo, con la presencia de Comisiones que tienen el poder de detener un trámite parlamentario, la posibilidad de fijar la agenda parlamentaria y la presencia proporcional de la oposición partidaria en la integración de las Comisiones que puede frenar las iniciativas del PEN, y iii. la disciplina partidaria, que en general es bastante alta en el caso de nuestro país pero que, dado el sistema federal, crea un sistema de «dobles lealtades» para los legisladores (Presidente y Gobernadores).

En definitiva, la idea de un proceso de integración definido por el «presidencialismo concentracionista»¹⁷ (Malamud, 2008) que plantean algunos autores si bien tiene el mérito de enfocar nuestra atención en el rol de quienes indudablemente ocupan un lugar clave en el devenir de la integración no puede hacernos olvidar la presencia constante y a lo largo de todo el proceso de negociaciones —así como en el proceso de aprobación e implementación de las decisiones políticas—, de otros actores domésticos, ya sea en el plano regional o en los planos nacionales (Ramos, 2015).

Por otro lado, el hecho de que las normas del MERCOSUR no tengan aplicación inmediata¹⁸ ni efecto directo¹⁹ tiene otras consecuencias:²⁰ los ciudadanos de los países que forman parte del proceso de integración no pueden apelar a la normativa regional para defender sus derechos (o garantizarlos) hasta que la norma en cuestión no haya sido transformada en derecho interno. Esto implica, en realidad, que el derecho «comunitario» del MERCOSUR

17 De acuerdo con el autor: «El presidencialismo concentracionista se caracteriza porque los jefes de gobierno, que son al mismo tiempo jefes de estado, poseen una serie de recursos institucionales y partidarios que los ponen en ventaja respecto de otros potenciales actores de bloqueo (...) Los principales recursos institucionales de estos presidentes son la iniciativa legislativa, el poder de veto sobre las decisiones parlamentarias, la capacidad de emitir decretos de carácter legislativo y la facultad de establecer la agenda de temas a tratar. A la vez, el control de las nominaciones ministeriales y el manejo de los recursos del estado les permiten construir coaliciones partidarias que apoyen sus gobiernos. Este margen de maniobra es el que los presidentes han trasladado con éxito al nivel regional, convirtiendo las cumbres presidenciales de foros deliberativos en ámbitos decisionales» (Malamud, 2008:156).

18 El concepto de aplicabilidad inmediata «hace referencia genérica a si las normas convencionales ya recibidas en el ámbito interno son susceptibles de aplicación por cualquier órgano de los Estados miembros sin requerir ninguna medida normativa interna complementaria para su ejecución sea legislativa, reglamentaria o administrativa (carácter self executing)» (Cienfuegos, 2001:3–4).

19 Se utiliza la noción de efecto directo «cuando se alude a que las normas convencionales generan derechos y obligaciones directamente aplicables a los particulares y exigibles ante las autoridades administrativas y judiciales de los Estados del Mercosur» (Cienfuegos, 2001:4).

20 Íntimamente vinculados, ambos conceptos refieren a la imposibilidad de que los particulares puedan invocar las normas regionales frente a los Estados Nacionales u otros particulares, ya que para que estas tengan vigencia deben ser transformadas primero en derecho interno. Ambos, a su vez, remiten a la ausencia de primacía de las normas regionales frente a los ordenamientos jurídicos nacionales. Para un análisis detallado de esta cuestión consultar a Martínez Puñal (2005).

no es tal si antes no es transformado en derecho interno. Este es un punto clave, una barrera, diseñada precisamente para evitar una situación como la de la Unión Europea donde el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas facilitó el avance de la integración obligando a los Estados a cumplir con la normativa aprobada vía demandas judiciales de los propios ciudadanos.

La cuestión del derecho del MERCOSUR ha sido objeto, además, de numerosos debates (Cienfuegos, 2001; Perotti, 2004; Martínez Puñal, 2005, entre otros) en particular porque el ordenamiento jurídico de los estados parte otorga diferente consideración a los tratados internacionales («primacía»)²¹. En este sentido, en el caso de Brasil tiene preeminencia la normativa nacional; esto implica que aun cuando se internalice una norma MERCOSUR y que esta entre en vigencia (cuando la hayan aprobado el resto de los estados) puede ser modificada por una ley nacional posterior.²² Esta situación trae como consecuencia un escenario regional fragmentado con cuatro «tableros distintos», con sus propias reglas. En el mismo sentido, cualquier ciudadano que se proponga conocer qué normas aprobadas a nivel regional están vigentes, se encontrará con solo se puede acceder de forma pública a la normativa acordada a nivel regional (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMS y Directivas de la CCM). A continuación, se encontrará con el hecho de que es realmente muy difícil tener una certeza clara de qué normas han sido internalizadas y están en vigencia y, finalmente, de que es casi imposible conocer si alguna de esas normas ha sido modificada por legislaciones nacionales posteriores. El sistema político regional encuentra aquí un límite insoslayable.

Si la normativa es un problema también lo es el sistema de solución de controversias del que se ha dotado el MERCOSUR. Hasta el año 2004 cada conflicto que involucrara los acuerdos regionales debía ser resuelto por medio de un Tribunal ad hoc, luego de un trabajoso proceso negociador intergubernamental. Los fallos de los tribunales no sentaban jurisprudencia. A partir de ese año, sin embargo, entró en funcionamiento el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPRM) que, como su nombre lo indica, tiene un carácter permanente, con sede en Asunción. EL TPRM es en realidad un Tribunal de segunda instancia (ya que se sigue manteniendo la instancia de los Tribunales *ad hoc*) pero se puede «saltar» la primera etapa y apelar directamente a su

21 La primacía hace referencia a que «si en caso de conflicto con el Derecho interno prevalece la aplicación de la norma convencional», es decir, si prevalece el derecho regional o nacional (Cienfuegos, 2001:4)

22 Al respecto, Cienfuegos (2001:17) plantea que «la Constitución brasileña no determina tampoco el orden de prelación de sus normas, excepto la propia primacía de la Constitución. La jurisprudencia es poco favorable a los tratados internacionales, toda vez que el tratado es equiparado a una ley interna, salvo en supuestos excepcionales, por lo que podrían ser inaplicados e incluso derogados por leyes ulteriores de contenido contrario».

intervención. Dentro de sus funciones se destaca que es el órgano encargado de la interpretación del derecho mercosureño y garante de la coherencia del sistema. Para cumplir con ese rol tiene competencias contenciosas (dicta sentencias sobre las cuestiones en litigio) y consultivas (es decir, que se le puede solicitar una opinión sobre cuestiones vinculadas a la normativa regional y su interpretación). Ahora bien, en lo que respecta a las competencias consultivas solo tres instancias pueden solicitarlas: los gobiernos de los Estados miembros (léase los Poderes Ejecutivos), los órganos con poder de decisión del MERCOSUR (no así quienes solo pueden emitir recomendaciones: el Parlamento del MERCOSUR y el Foro Consultivo Económico Social) y, lo más novedoso, los Tribunales Superiores de los Estados miembro (Rey Caro, 2004). Nuevamente, el sistema político regional construye una barrera para la participación de los actores sociales que quieran actuar de forma independiente de los gobiernos, limitando los alcances del sistema en su conjunto. Asimismo, lejos de lo que podría esperarse de un Tribunal con competencias para coadyuvar a la integración del sistema, lo cierto es que los Estados miembro se reservan el derecho de «opción de foro»; esto es: que no están obligados a resolver sus conflictos única y exclusivamente en el marco del MERCOSUR sino que pueden optar por otros Tribunales de los cuales los estados sean miembros. Esta situación ha derivado en que en realidad el TPRM tenga una posición marginal en el sistema en su conjunto; lejos de los continuos conflictos que periódicamente emergen a la esfera pública vinculados al incumplimiento de los acuerdos regionales el TPRM solo ha dictado sentencias en seis ocasiones en 15 años. Asimismo, solo ha sido consultado en 3 oportunidades.

Finalmente, cabe destacar que los Tratados fundacionales del MERCOSUR prácticamente dejaron de lado la participación de los Poderes Legislativos. Como es conocido, en el Tratado de Asunción solo se previó la conformación de una Comisión Parlamentaria cuyo objetivo era «facilitar los avances hacia la conformación del mercado común». Sin embargo, por iniciativa y esfuerzo de un conjunto de legisladores de los cuatro estados parte, la Comisión se conformó y alcanzó cierta periodicidad en sus encuentros, transformándose en un actor con pretensiones de mayor participación que planteó ya desde su primera reunión que su horizonte de trabajo era la constitución del Parlamento del MERCOSUR.

En 1994 el Protocolo de Ouro Preto le otorgó a la Comisión Parlamentaria el estatus de institución del MERCOSUR, pero de carácter consultivo. De las entrevistas realizadas emerge claramente que ese rol implicó, básicamente, una posición absolutamente marginal en el proceso decisorio, sin posibilidad

des reales de incidir en la dirección de la integración en el plano regional.²³ De todas formas, y aumentando la apuesta, los legisladores que participaron de la CPCM —en un proceso no siempre lineal— fortalecieron la apuesta para la conformación del Parlamento mercosureño. En ese camino, hacia principios del siglo XXI contaban ya con varios anteproyectos para institucionalizar el Parlamento, los que constituyeron insumos básicos para un rápido avance cuando los gobiernos de Argentina y Brasil decidieron impulsar el proceso a partir del año 2003. Asimismo, al interior de los Congresos Nacionales se conformaron sendas Comisiones de seguimiento del MERCOSUR (y tratamiento de la normativa regional que debía ser internalizada) en lo que constituye un claro proceso de interrelación institucional entre los planos nacionales y regional.²⁴

El hecho de que los Poderes Legislativos tuvieran presencia regional a través de una Comisión que solo podía emitir recomendaciones —no obliga-

23 Al respecto, uno de nuestros entrevistados, Presidente de *Épica* (Espacio para la integración y Convergencia) que participó en el proceso de redacción del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur afirmó: «la mayoría de las veces era la recepción de la documentación, punto. La recepción de la documentación que se remitía jamás fue contestada, jamás. Jamás la CPCM fue consultada por ningún motivo, jamás, y era un órgano consultivo. Se ve que consultivo quiere decir no decisorio solamente» (Entrevista Personal a Oscar Casal, 4/12/2011).

24 Aunque en los cuatro países miembros (Venezuela recién se sumó en el año 2006, cuando ya estaba constituido el Parlamento del MERCOSUR) se verifica un proceso de adaptación institucional al MERCOSUR en el seno de los Congresos Nacionales las dinámicas fueron diferentes en cada caso. En el caso argentino el Congreso se vinculó más directamente con el proceso de integración mediante la creación de dos Comisiones Permanentes (una en cada Cámara). Esas Comisiones pretendieron traducir institucionalmente el modo de organización de la Comisión Parlamentaria regional (dividida en secciones nacionales) brindando así un canal de comunicación más fluido y eficaz. La creación de estas Comisiones, sin embargo, trajo aparejado sus propios problemas. En la Cámara de Diputados, se creó la «Comisión del MERCOSUR» mientras que en la Cámara de Senadores se dio origen a la «Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR». Sin embargo, ambas Comisiones funcionaron de forma independiente de la Sección Nacional de la Comisión Parlamentaria regional, lo que se tradujo en una doble institucionalidad de escasa operatividad. Aun así, esta última logró mayor visibilidad a nivel nacional al amparo de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados, de la cual empezó a depender como una suerte de subcomisión. Este fue el ámbito a partir del cual se logró, por el empuje de sus sucesivos Presidentes, que la Sección Nacional realmente funcione como Comisión Parlamentaria regional. A nivel de la Cámara de Diputados, la Comisión del MERCOSUR siguió funcionando de forma paralela a la Sección Nacional de la CPCM desde 1997 hasta el año 2006, lo que derivó en momentos de colaboración pero también de competencia entre ambas. En este sentido, la Sección Nacional no tenía habilitado ningún circuito para su participación en el proceso legislativo interno, lo que obligaba a que su presencia se efectivizara vía la iniciativa individual de los legisladores o vía la Comisión del MERCOSUR. A su vez, esto implicaba que la Sección Nacional no tenía acceso a los proyectos normativos que involucraban al MERCOSUR si no era por intermedio de la Comisión del MERCOSUR; esta, por su parte, tampoco recepcionó la totalidad de los proyectos vinculados al proceso de integración (Ramos, 2012a y 2012b).

torias— determinó que su influencia se manifestara principalmente en los planos nacionales, como ya mencionamos anteriormente. Para complicar esta situación en el marco regional la Comisión Parlamentaria funcionó además dividida en secciones nacionales, dejando de lado cualquier posible agrupación de legisladores basada en filiaciones político-partidarias. Esta situación derivó en parte de que cuando nació el MERCOSUR, los legisladores prácticamente no tenían conocimiento de sus pares de la región. Similar situación se observaba a nivel de los partidos políticos. Hirst lo expresaba claramente ya en la segunda mitad de la década de los 90:

los partidos políticos de los países del MERCOSUR no cuentan con redes interpartidarias que promuevan prácticas interactivas en la subregión. Tampoco existe un parentesco ideológico y/o programático que estimule este tipo de interacción. Cada país tiene una estructura partidista propia y sus programas no encuentran correspondencia político-ideológica en los otros países, lo que explica la dificultad para crear una trama de intereses y posiciones comunes que no se limite a la defensa de la democracia. (1996:8)

Hasta el momento, como se observará, nuestro análisis ha sido básicamente descriptivo, buscando explicitar las coordenadas y los límites del sistema político regional. Cabe agregar un elemento adicional que refiere principalmente a su dinámica: el sistemático incumplimiento de los acuerdos. No se trata tan solo de la promesa incumplida presente en el Tratado de Asunción de crear un mercado común en cuatro años sino de la reiterada imposición de barreras al comercio intrazona, la toma de decisiones a nivel doméstico de indudable impacto regional sin consulta previa a los socios (por caso, las devaluaciones de Brasil en 1999 y de Argentina en 2002), la no internalización de la normativa regional (incluyendo casos graves, como el referido a la incorporación de Venezuela como nuevo estado miembro) y la periódica renovación de plazos ante el incumplimiento de los cronogramas pautados previamente, entre otros.

En síntesis, y resumiendo lo expresado hasta el momento: el carácter intergubernamental del MERCOSUR favorece la centralidad de los Poderes Ejecutivos en el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas; sin embargo, la multiplicidad de escenarios de negociación y las particularidades institucionales de los sistemas políticos nacionales complejizan el escenario. No se trata solo de la voluntad de los presidentes, sino de un complejo proceso que atraviesa diversos niveles y actores. Esa complejidad, sin embargo, se encuentra limitada por las características del derecho «comunitario», la marginalidad de los poderes legislativos nacionales y del «poder legislativo»

regional y la escasa relevancia del Tribunal Permanente de Revisión. Estas características constituyen formidables barreras para lograr revertir la actual primacía de los niveles domésticos sobre el plano regional. Aunque se han producido avances significativos, el MERCOSUR enfrenta límites que han trabado el desarrollo de un sistema político regional con la potencialidad de subordinar a los estados miembro.

Ahora bien, analizar las características de la «dimensión política» del MERCOSUR no puede prescindir de la temporalidad del proceso. En el próximo apartado nos detendremos en algunas de las modificaciones verificadas en los últimos años, recuperando la noción de «modelos de integración».

El MERCOSUR en su dinámica temporal

El Mercosur ha atravesado distintos «momentos» a lo largo de su desarrollo. En el año 2001, por ejemplo, Bouzas (2001) publicó un trabajo donde diferenciaba tres períodos en los por entonces diez años de vida del proceso de integración: 1991–1994, al que definió como «período de transición»; 1995–1998, bajo el nombre de «la era de los mercados» y; 1998–2001 con la denominación de «tiempos de turbulencias».²⁵ Visto a la distancia, el trabajo de Bouzas (2001) recorría el devenir del «regionalismo abierto» o «nuevo regionalismo»,²⁶ modelo que inspiró al MERCOSUR desde sus orígenes.

En este sentido, cabe recordar que el MERCOSUR nació en una coyuntura particular: el de la implementación de reformas neoliberales en América Latina inspiradas en el denominado «Consenso de Washington».²⁷ La apertura de

25 Los criterios que utilizaba Bouzas para la división en períodos eran tres: la interdependencia económica (si había crecido, se había estancado o había disminuido); la «brecha de implementación» (la distancia entre los acuerdos alcanzados a nivel regional y los acuerdos que efectivamente se había puesto en práctica) y el «sesgo de politización» (si la politización de los conflictos derivados del MERCOSUR impulsaba la profundización de la integración o si, por el contrario, la retrasaba).

26 En este trabajo utilizamos las dos categorías como sinónimos. Sin embargo, la denominación de «regionalismo abierto» proviene de la CEPAL mientras que el concepto de «nuevo regionalismo» fue desarrollado por teóricos provenientes de la economía política internacional. En ambos casos, los conceptos refieren a una clara «intencionalidad de destacar el aspecto novedoso [de la integración regional de los años 90] respecto de un modelo de «viejo» regionalismo (o «cerrado» desenvuelto en la década de los años sesenta» (Perrota, 2013:226).

27 En los términos de Martínez Rangel y Reyes Garmendia (2012:43) «En noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título «Latin American Adjustment: How Much Has Happened?». En ella, John Williamson (profesor de dicho Instituto) presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina. En la conferencia participaron destacados economistas y representantes de los organismos internacionales, quienes

las economías de la región, la redefinición del rol del estado y, en general, el cambio en el modelo de acumulación, transformaron en obsoletas las ideas hasta entonces dominantes sobre integración, dependientes en gran medida de los desarrollos de la Comisión Económica. Para América Latina (CEPAL)²⁸ desarrolladas durante las décadas de los 60 y 70. A partir de entonces empezaron a ganar relevancia los enfoques provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a los que se sumaría la propia CEPAL en los 90 con el enfoque del «regionalismo abierto». De acuerdo con Perrota, que analiza los documentos del BID, los nuevos desarrollos sobre regionalismo tuvieron por objetivo:

por un lado, el fortalecimiento de las reformas económicas estructurales (como vía a la liberalización económica, donde la maniobra regional es un paso de tres, siendo los otros dos las estrategias unilaterales y las multilaterales); luego, la transformación económica a partir de las nuevas oportunidades de exportación y diversificación, el mejor acceso a mercados, y una mayor especialización; a continuación, la atracción de inversiones externas. (2013:227)

En resumidas cuentas, la integración regional se subordinó a los objetivos de política más amplios vinculados con las reformas neoliberales.

En esta línea, el MERCOSUR se inscribió claramente en los postulados del regionalismo abierto o nuevo regionalismo: privilegió los aspectos económico-comerciales de la integración, bajo un formato de liberalización comercial con escasos instrumentos de regulación y control por parte de los Estados Nacionales; evitó la construcción de instituciones supranacionales supeditando el avance del proceso al consenso entre los Estados, que reservaron para sí los poderes de decisión; y privilegió, más que crear instituciones regionales, esbozar un esquema de reuniones interburocráticas de funcionarios de media y alta jerarquía dependientes de los poderes ejecutivos. De hecho, el único

llegaron a un consenso acerca de los diez instrumentos de política económica que Williamson presentó como los objetivos prioritarios, y que los Estados latinoamericanos debían tener para salir del bache económico. Este fue el origen de lo que Williamson denominó Consenso de Washington».

28 A la par de sus desarrollos sobre el modelo de industrialización por sustitución de importaciones la CEPAL elaboró interesantes trabajos sobre la integración regional a la que consideraba un elemento clave para facilitar la promoción de la industrialización regional. Esquemáticamente, consideraba que la integración ampliaría las fronteras de los mercados nacionales, facilitando el desarrollo de industrias que requerían economías de escala; asimismo, consideraba que la planificación industrial regional permitiría optimizar el uso de recursos escasos, evitando la duplicación de industrias en mercados pequeños y aislados; finalmente, consideraba que la integración mejoraría las posibilidades de negociación de América Latina en el escenario internacional, en particular frente a los acuerdos de comercio multilaterales.

instrumento efectivo que contempló el Tratado de Asunción para lograr la concreción del mercado común fue el Programa de Liberalización Comercial (PLC) que estableció un riguroso cronograma de desgravación arancelaria (de tan solo cuatro años). El Tratado tampoco contempló las diferencias en las estructuras económicas de los estados miembro (más que una extensión de los plazos de desgravación a favor de Paraguay y Uruguay) y uso solo formulaciones genéricas para avanzar, en un futuro incierto, en la necesaria coordinación de políticas macroeconómicas y comercial, aspectos clave de un mercado común.

Cabe destacar que aún bajo las limitaciones conceptuales que imponía el nuevo regionalismo abierto en términos de otras dimensiones sociales y políticas vinculadas a la integración, hacia finales de los años 90 los estados del MERCOSUR dieron un paso clave en términos de la construcción de los lineamientos de un sistema político regional: la firma del Protocolo de Ushuaia (1998). El Protocolo, inspirado en las recurrentes crisis institucionales de Paraguay, estableció lo que se conoce con el nombre de «cláusula democrática», esto es: que para ser parte del MERCOSUR se debía mantener el régimen democrático como forma de gobierno. Aunque claramente inspirado en las concepciones formales sobre democracia²⁹ el Protocolo avanzaba en una dimensión hasta entonces desconocida al establecer un requisito político para ser miembro del proceso. Bajo estos lineamientos, su aprobación generó resistencias en el plano doméstico de algunos de los Estados miembro, en particular de Uruguay,³⁰ con actores que cuestionaron no solo la posible injerencia de los estados más «grandes» en los sistemas políticos locales sino el «abandono» del espíritu originario del MERCOSUR, básicamente comercial. Por el contrario, fue ampliamente celebrado por quienes habían criticado desde sus inicios la vinculación del proceso integracionista con el recetario neoliberal y su casi exclusivo énfasis en los aspectos económico-comerciales de la integración. Esta división de posiciones, que señala una inicial ruptura del consenso en torno al modelo integracionista volvería a repetirse algunos años más tarde, cuando lo que empieza a cuestionarse son las propias bases de la integración basada en el nuevo regionalismo (Ramos, 2013).

En este sentido, a finales de los años 90, y bajo el impacto de la crisis financiera asiática, los países miembros del MERCOSUR experimentaron severas crisis económicas que también tradujeron los «resultados» de casi una década

29 Nos referimos aquí a aquellas perspectivas que definen a la democracia en términos del cumplimiento de los requisitos establecidos por Dahl (1989) para las poliarquías.

30 El Partido Nacional votó en bloque contra la aprobación e internalización del Protocolo.

de neoliberalismo. Primero Brasil (1999)³¹ y luego Argentina (2001)³² devaluaron sus respectivas monedas luego de varios años de recesión, con profundas consecuencias sobre sus sociedades y sus estructuras productivas. A corto plazo, las crisis habilitaron un recambio político a nivel gubernamental nuevamente primero en Brasil, con la elección de «Lula» Da Silva, del Partido de los Trabajadores, y luego en Argentina, con el ascenso a la presidencia de Néstor Kirchner. El cambio en el «ciclo político»³³ regional se completaría con la victoria de Tabare Vázquez en Uruguay, en las elecciones presidenciales del año 2004 y, más tardíamente, con la derrota del coloradismo en Paraguay a manos de Fernando Lugo en el año 2008.

Este recambio en las máximas dirigencias gubernamentales se tradujo en un renovado impulso a la integración bajo el signo de la renovación. En efecto, ya entre los años 2002–2003 empezó a plantearse la necesidad de un «nuevo MERCOSUR». A corto plazo, en octubre de 2003, los todavía noveles presidentes de Argentina y Brasil firmaron el «Consenso de Buenos Aires», documento fundacional de lo que se pretendía sería una transformación sustancial de los mecanismos de integración latinoamericanos en general y del MERCOSUR en particular. ¿Qué es lo que prometía el Consenso de Buenos Aires? Destacamos aquí tres aspectos clave vinculados con nuestra temática y que implicaban —en caso de cumplirse— una verdadera refundación del proceso integracionista: en primer lugar, facilitar y propiciar la participación

31 En enero de 1999 Brasil devaluó su moneda sin avisar previamente a los socios del MERCOSUR.

La medida, forzada por el ataque especulativo al real en el marco de la crisis financiera internacional, alteró drásticamente los precios relativos de los bienes que se comercializaban al interior del bloque, generando un «plus» de competitividad para la producción brasileña. Más allá de su impacto económico lo inconsciente de la decisión afectó seriamente la credibilidad del MERCOSUR.

32 En enero del año 2002 el gobierno argentino abandonó el sistema de paridad 1 dólar = 1 peso que «anclaba» el valor de su moneda a la moneda estadounidense desde 1991. La medida, consecuencia final de una profunda crisis económica, social y política, tuvo profundas consecuencias a nivel del proceso de integración, en particular porque fue acompañada de diversas decisiones que afectaron los compromisos asumidos al interior del bloque (como la modificación de los aranceles establecidos en el marco del MERCOSUR o la imposición de cuotas a las importaciones). Adicionalmente, la crisis económica argentina «contagió» a la economía uruguaya, que ese año registró una profunda corrida bancaria y una caída del PBI similar a la de Argentina.

33 El concepto de «ciclo político» lo tomamos de Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008) y hace referencia a una etapa definida por el ascenso al poder en la mayor parte de los países latinoamericanos de gobiernos muy críticos con las medidas neoliberales implementadas en la década anterior. Esa posición común, sin embargo, no debe hacernos olvidar las notables diferencias entre ellos, que transitan desde un posicionamiento reformista (Uruguay, Brasil y Chile como ejemplos notables) hasta los intentos «refundacionales» que impulsaron Bolivia, Ecuador y Venezuela (este último inclusive planteando la noción de «socialismo del Siglo XXI»). Pensar en un ciclo político común, además, nos permite evitar la estéril discusión conceptual en torno a si estos gobiernos fueron de izquierda, progresistas o populistas.

de la sociedad civil, lo que auguraba la posibilidad de compartir el poder de decisión en torno a la dirección y/o gestión de la integración; en segundo lugar, la concepción del MERCOSUR ya no como un mercado ampliado, sino como un «espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido», es decir, a favor de una agenda integracionista amplia y diversa; en tercer lugar, el reforzamiento (simultáneo) del rol del estado y de la institucionalidad del proceso, en pos de una integración entendida como *proyecto político común*. Estos tres aspectos se articulaban en razón de una valoración del MERCOSUR como región de pertenencia de los estados miembro, que debía ser consolidado y reforzado para actuar en el escenario internacional como la «voz común» de sus integrantes. Otras nociones presentes en el documento daban cuenta además de visiones políticas compartidas en un sentido genérico: la apelación a las ideas de igualdad, democracia, desarrollo, entre otras, definían los marcos generales de lo que se entendía como el inicio de una nueva etapa histórica (Ramos, 2019).

En los años siguientes, concretamente en el período 2003–2015/16 el MERCOSUR efectivamente experimentó algunas transformaciones significativas, las suficientes como para que desde los ámbitos académicos se empezara a teorizar acerca de la emergencia de un nuevo «modelo de integración» que obtuvo diversas denominaciones. Una de las más conocidas fue la elaborada por Da Motta Veiga y Ríos (2007) y retomada luego por Sanahuja (2008), que instaló el concepto de «regionalismo postliberal». Sintéticamente, la noción hacía referencia a que los procesos de integración, incluyendo al MERCOSUR, priorizaban ahora la agenda política sobre la agenda económica–comercial, habían recuperado la agenda de desarrollo como temática clave en las mesas de negociaciones, —poniendo en tela de juicio la efectividad de las políticas implementadas bajo el Consenso de Washington— y reivindicaban un rol más activo para al Estado. A estos elementos cabía sumar la búsqueda de un mayor involucramiento por parte de la sociedad civil, el énfasis en mecanismos cooperativos y en la creación de instituciones y la importancia central otorgada a la «dimensión social» de la integración con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, atendiendo además a las asimetrías de desarrollo.

En lo que al MERCOSUR refiere nos interesa destacar tres cambios relevantes que dan cuenta de su cercanía al modelo del «regionalismo abierto» pero también de las limitaciones³⁴ en el ímpetu transformador.

34 El regionalismo postliberal no se asoció claramente con un nuevo modelo de desarrollo o de acumulación específico. Así, si la integración de los años 60 y 70 se vinculó con la industrialización sustitutiva endógena y el regionalismo abierto con las reformas neoliberales y la liberalización regional, el interrogante inmediato es cuál fue el modelo al que se asoció el regionalismo postliberal: ¿fue quizás el socialismo del Siglo XXI que se intentó (intenta) construir en Venezuela?; ¿el neo–

En primer lugar, como resultado directo de la ampliación de la agenda de discusión, la institucionalidad del MERCOSUR experimentó un crecimiento inédito en áreas hasta entonces poco o directamente no consideradas a nivel regional: integración productiva, asimetrías, pobreza y problemáticas sociales, arte y cultura, entre otras. Sin embargo, las nuevas instituciones mantuvieron los rasgos esenciales del MERCOSUR: intergubernamentalidad, subordinación a las instancias de decisión del CMC, GMC o CCM y ausencia de personal dedicado exclusivamente a la integración.³⁵ Como caso especial entre las instituciones nacidas en estos años se destaca el Parlamento del MERCOSUR, cuya creación también se vinculó con los deseos de relacionar más claramente al proceso con la ciudadanía de los países miembros y, en especial, con el intento de otorgar una mayor relevancia a los Poderes Legislativos en el seno de la integración. El Protocolo que le dio origen estableció distintos momentos para su conformación: durante los primeros años los Congresos Nacionales elegirían a los representantes (2006–2010) de los legisladores electos; luego, serían los propios ciudadanos los que votarían a los miembros del Parlasur según los calendarios electorales nacionales (2010–2014); finalmente, se esperaba que hacia el año 2014 la elección se realizaría de manera simultánea en todos los estados. Ahora bien, como es conocido esos tiempos nunca se cumplieron.³⁶ Solo dos países realizaron elecciones directas de parlamentarios

desarrollismo, por demás muy diferente de acuerdo con el caso, de Argentina y/o Brasil hasta el año 2015? (Katz, 2015); ¿el capitalismo andino de Bolivia y Evo Morales? La particularidad de este regionalismo parece entonces encontrarse solo en el «post»; es decir, en que su identidad se define más por estructurarse luego de las reformas neoliberales, que por una asociación concreta a políticas económicas específicas (y comunes entre varios países) orientadas a construir un determinado modelo de desarrollo. Aun así, el «post» también se revela como equívoco al suponer que el neoliberalismo ha quedado en el pasado, algo que se ha demostrado abiertamente falso. En este sentido, la categoría articuló de una manera poco clara elementos descriptivos con afirmaciones teóricas generales que tendieron a priorizar ciertos elementos en desmedro de otros que, a la postre, se revelaron como más importantes a la hora de comprender los avatares del regionalismo en América Latina en los últimos años. En el límite, los recientes acontecimientos de la región invitan a poner en cuestión la existencia misma del modelo postliberal y a re–preguntarnos sobre lo que se ha intentado construir en los últimos años.

35 Hubo escasas excepciones a esta regla, entre las que cabe nombrar al Instituto Social del MERCOSUR (solo en lo que refiere a la dotación de personal propio), al personal vinculado al Parlasur y a la Secretaría Administrativa del Mercosur.

36 Uno de los aspectos que demandó mayores discusiones fue la cantidad de legisladores por país. Para la primera etapa se estableció un número de 18 legisladores por estado, es decir, una representación igualitaria. Para la segunda etapa se esperaba, en cambio, una representación vinculada con la cantidad de población de cada estado. Dada la disparidad entre Brasil y el resto de los estados fue todo un desafío encontrar una fórmula aceptada por todos. Finalmente, en el año 2009 se alcanzó un acuerdo político de representación atenuada que estableció los siguientes números: 75 legisladores por Brasil, 43 por Argentina, 32 por Venezuela, 18 por Paraguay y 18 por Uruguay.

del Parlasur: Paraguay (2008, 2013 y 2018) y Argentina (2015) y en el marco de ásperas discusiones políticas, en particular en el último caso. Lo cierto es que el Parlasur nunca tuvo poder de decisión ni competencias que le permitiese participar en el proceso de elaboración de normas regionales; esta situación lo transformó más en un foro de discusión política que en una auténtica institución legislativa. Aun así, la elección directa estableció un vínculo único entre los ciudadanos y el nivel regional a favor de la construcción de un sistema político regional, aunque el proceso quedó inconcluso; asimismo, se esperaba que en el futuro se lograra la ampliación de los poderes del Parlamento, al menos en el sentido de participar como co-legislador de las normas regionales. Esta última proyección tampoco se hizo realidad³⁷ y en los últimos años la propia existencia del Parlasur ha sido puesta en cuestión.

En estrecha sintonía con el proceso de ampliación institucional, durante estos años el MERCOSUR avanzó en la construcción de un perfil político propio, ensayando distintas modalidades.³⁸ Así, en el año 2003 se creó la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), con la figura de un Presidente, lo que abría la posibilidad de contar con una única voz para las negociaciones externas.³⁹ El impulso principal para su implantación provino del gobierno argentino, interesado en una instancia de coordinación interna intra-MERCOSUR de carácter permanente. Sin embargo, la CRPM también respondió a razones domésticas de Argentina, en especial lograr el alejamiento relativo de la escena política local de quien había sido el principal mentor de la candidatura presidencial de Néstor Kirchner, Eduardo Duhalde. Así lo entendieron también el resto de los socios del MERCOSUR, que no le otorgaron a la institución la importancia que pretendía Argentina. Frente al desinterés del resto de los estados, finalmente el gobierno argentino se hizo cargo del presupuesto de la Comisión y se resolvió que sus integrantes fueran los representantes de los estados miembros frente a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), además del personal que la Presidencia pudiera contratar durante el ejercicio de su mandato, es decir, que no hubo un nombramiento exclusivo para participar de la CRPM. Formalmente, además, quedó subordinada al Consejo del Mercado Común (CMC), acotando la posibi-

37 En abril de 2019 los estados parte del MERCOSUR, ya bajo gobiernos de otro signo político, acordaron la suspensión de las elecciones directas a representantes del Parlamento bajo el argumento de que el Parlasur no tiene funciones claras en el marco del MERCOSUR. Bajo la experiencia del Parlamento europeo hubiera sido interesante que los Estados parte se replantearan la posibilidad de otorgarle mayores competencias antes que suspender las elecciones.

38 Ya hacia finales de los años 90 se había creado el Foro de Consulta y Concertación Política (1998) que se juzgó insuficiente para la nueva etapa de la integración.

39 En especial frente al proyecto impulsado por Estados Unidos de creación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

lidad de que fuera la «voz común» del MERCOSUR mediante la expresión «por mandato del Consejo», lo que recortó sensiblemente su autonomía (Decisión CMC II/2003). En definitiva: lo que era una estrategia novedosa terminó perdiendo gran parte de su originalidad, absorbida por la dinámica institucional previa del bloque y las tensiones políticas domésticas (Ramos, 2019). Ante el relativo fracaso de la CRPM, en el año 2010 se decidió la creación de la figura del Alto Representante Permanente del MERCOSUR nuevamente con el objetivo de contar con una voz unificada de cara al exterior y con la capacidad de presentar propuestas destinadas a mejorar y profundizar la integración. Para garantizar el compromiso de Brasil los tres representantes elegidos durante su vigencia fueron de esa nacionalidad. No obstante, el primer «Alto Representante» (2011–2012) renunció, con un lapidario informe de las trabas que encontró en el desarrollo de sus funciones.⁴⁰ El último (2015–2017) en tanto, no pudo cumplir su mandato ante la derogación de la norma que creaba la figura, ya en el marco del nuevo ciclo político que se inaugura en la región a partir de los años 2015/2016.⁴¹ En definitiva: el perfil político del MERCOSUR siguió dependiendo de las presidencias de los Estados parte y se frustró la posibilidad de consolidar una instancia representativa regional de carácter político que trascendiera el estrecho plano de los escenarios domésticos. Aun así, hubo momentos muy interesantes en la dinámica del MERCOSUR que, actuando como actor unificado, respondió de forma conjunta a los desafíos externos: las negociaciones por el ALCA son su mejor ejemplo;⁴² esta situación, sin embargo, no pudo sostenerse en el tiempo.

Finalmente, la promesa de mayor participación de los actores sociales en el marco regional no siguió los caminos esperados. Como ya mencionamos, no se modificaron los procesos de toma de decisiones, que siguieron concentrados en el CMC, GMC y CCM. Asimismo, la intergubernamentalidad siguió siendo el pilar fundamental del MERCOSUR. Sin embargo, las instancias decisorias adoptaron una posición de mayor receptividad y diálogo frente a los movimientos sociales y sindicatos. En particular, a desde el año 2006 se ins-

40 Se trata de Samuel Pinheiro Guimarães. La carta de renuncia se encuentra disponible en internet.

41 Nos referimos a los gobiernos que la literatura de referencia caracteriza como de «derechas» (Soler, 2014; Ansaldo, 2017; Actis, 2017, entre otros). En el caso argentino, la presidencia de Mauricio Macri (perteneciente a la coalición Cambiemos) y en el caso brasileño a las presidencias de Michel Temer (presidente a cargo luego de la ilegítima destitución de Dilma Rousseff en el año 2016) y de Jair Bolsonaro (del Partido Social Liberal). Cabe sumar además a los gobiernos de Horacio Cartés (ANR) y Mario Abdo Benítez (ANR) de Paraguay.

42 En la IV Cumbre de las Américas, desarrollada en Mar del Plata durante el año 2005, el MERCOSUR logró frenar la iniciativa norteamericana de crear un área de libre comercio de alcance continental. Fueran claves en este sentido las posiciones de los gobiernos argentino, brasileño y venezolano para que el MERCOSUR actuara de forma unificada.

titucionalizó un mecanismo informal de comunicación que a partir de entonces adquiriría cada vez mayor importancia durante la década 2006–2016. En efecto, en ese primer año se realizó de forma paralela a la xxx Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, el I Encuentro por un MERCOSUR Social y Productivo⁴³ que contó con la asistencia de numerosas organizaciones sociales de los países miembros. A partir de entonces se desarrollaron de forma paralela a los encuentros formales dispuestos por la institucionalidad mercosureña las «Cumbres Sociales o de los pueblos» del MERCOSUR, que funcionaban como instancias de debate y discusión en torno a la integración, con participación de actores que habían tenido poca o ninguna vinculación el proceso. Las Cumbres Sociales finalizaban con la redacción de informes y/o documentos que luego se entregaban a los Presidentes; los mismos incluían recomendaciones y las opiniones de los sindicatos, movimientos sociales, universidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de pequeños y medianos productores, entre otros. Organizadas por los gobiernos sede de las cumbres presidenciales,⁴⁴ las recomendaciones tuvieron cierta receptividad al interior del MERCOSUR pero, como bien plantean Luna Pont, López Canellas y Gimatti «debe considerarse que el MERCOSUR no ha logrado incorporar estructuralmente lo planteado en las Cumbres. Esto lleva a caracterizar a la participación social que ocurre en las Cumbres Sociales (...) [como] modalidad más cercana a la de la información unilateral dirigida en forma de demandas al resto de la institucionalidad» (2017:17). Ahora bien, más allá de las limitaciones de esta modalidad de participación lo cierto es que al menos habilitaba un canal relativamente institucionalizado de vinculación de la estructura decisional del MERCOSUR con organizaciones, movimientos y sindicatos. A partir del año 2016, en cambio, ese canal se clausuró cuando el gobierno argentino anunció que no iba a seguir participando en la organización de las Cumbres.⁴⁵ Sin embargo, y como efecto directo del impacto de las Cumbres Sociales en los actores domésticos a ellas vinculadas, las cumbres se siguieron realizando, ahora bajo la denominación de «contracumbres» o «Cumbres de los pueblos»: una señal significativa de la apropiación del MERCOSUR por parte de los ciudadanos organizados en cada uno de los estados parte así como una denuncia del «cierre» que experimentó el proceso a partir del año 2016.

43 El Encuentro estaba vinculado con el programa desarrollado en el seno del MERCOSUR a partir del año 2005 denominado «Somos MERCOSUR» y fue impulsado por el gobierno argentino.

44 En el año 2010 el MERCOSUR creó la Unidad de Apoyo a la Participación Social con el objetivo de contribuir y financiar la organización de las Cumbres Sociales.

45 Nuevamente, cabe destacar que esa decisión se toma en el marco del gobierno de Cambiemos en Argentina.

Ahora bien, no podemos finalizar este apartado sin hacer mención a un hecho significativo que se produjo en estos años a nivel de los escenarios domésticos y en relación con la transformación del MERCOSUR. Durante los años 90 el MERCOSUR contó con un consenso político de alcance regional que trascendió las fronteras partidarias (Ramos, 2013). Con escasas excepciones, los principales partidos políticos de los estados miembros apoyaron tanto al proceso de integración como al modelo de regionalismo abierto.⁴⁶ A partir del año 2003, en cambio, y a medida que se desarrollaba el «nuevo MERCOSUR» los partidos de oposición a los respectivos gobiernos fueron generando una línea de diferenciación muy clara que, en algunos casos, los llevó a sostener un posicionamiento contrario al MERCOSUR. En este sentido, el MERCOSUR alimentó las polarizaciones domésticas estructurando un mapa muy claro de posiciones políticas diferenciadas que inclusive tuvieron traducción a nivel regional en el Parlasur.

En el caso uruguayo el Frente Amplio se transformó en el único impulsor del MERCOSUR y debió defender las moderadas transformaciones que experimentó el proceso frente a las posturas opositoras del Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC). Dos hitos en este sentido fueron las aprobaciones del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, que fue impugnado judicialmente por el Partido Nacional, y el ingreso de Venezuela como miembro pleno en el 2006,⁴⁷ que generó duros debates al interior del Congreso nacional. De manera similar, en Brasil el PT encontró la oposición del poderoso Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) con una mirada muy crítica del MERCOSUR, al que culpaba de «atar de manos» al país e im-

46 Solo hubo tres excepciones, y de alcance parcial. En el caso uruguayo, un sector del Frente Amplio manifestó su oposición a la modalidad de integración inaugurada por el MERCOSUR y votó en contra del Tratado de Asunción; se trató del Movimiento de Participación Popular (MPP), uno de cuyos líderes más conocidos era José «Pepe» Mujica. Hacia finales de los años 90, sin embargo, el MPP modificó su posición y apoyó el MERCOSUR, aunque defendiendo el modelo integracionista que se desarrollaría a partir del año 2003. El segundo caso fue el Partido de los Trabajadores (PT) que se opuso al «MERCOSUR económico» (al que caracterizaba como funcional a las reformas neoliberales) pero apoyó el «MERCOSUR político». Su oposición fue de carácter discursivo ya que votó afirmativamente la normativa regional tratada en el Congreso de Brasil. Por último, un sector de la Asociación Nacional Republicana (el «argañismo») también se opuso a la integración por entender que afectaba la soberanía del Paraguay, aunque esa oposición no se manifestó en las votaciones en el Congreso.

47 Si bien formalmente Venezuela firmó el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR en ese año recién podría ingresar como miembro pleno en el año 2012, es decir 6 años más tarde. Precisamente, el motivo de su demorada incorporación fue la oposición que encontró en los Congresos Nacionales, en particular de Paraguay y Brasil. De hecho, su ingreso solo pudo efectivizarse cuando se suspendió al Paraguay como consecuencia del golpe parlamentario contra el hasta entonces presidente Fernando Lugo.

pedir la diversificación de los compromisos con actores más relevantes en el escenario internacional. En particular, el PSDB consideraba que el MERCOSUR debía permitir la celebración de tratados de libre comercio con socios extrazona, acercándose así a la mirada del PN y PC uruguayos. También en Paraguay la disputa política alcanzó cotas muy altas durante la presidencia de Fernando Lugo (2008–2012) y su destitución estuvo en parte ligada a la firma del denominado «Protocolo de Ushuaia II»,⁴⁸ que habilitaba nuevas sanciones para los estados que experimentasen una ruptura democrática. Luego de su caída el Partido Liberal Radical Auténtico sostuvo su oposición a lo que denominada «MERCOSUR político» mientras que la ANR suavizó sus críticas aunque haciendo énfasis en la necesidad de recuperar la dimensión económica de la integración. Finalmente en el caso argentino, si bien la oposición criticó a las políticas integracionistas del kirchnerismo en general acompañó la internalización de la normativa regional. Argentina fue, en este sentido, el único caso donde todas las organizaciones político-partidarias siguieron defendiendo al MERCOSUR aunque con claras diferencias en torno al «modelo de integración»; así, la Unión Cívica Radical y el partido Propuesta Republicana (PRO) asumieron una visión más cercana al regionalismo abierto y contraria al «nuevo MERCOSUR». La disputa política interna tuvo aquí también momentos álgidos, en particular cuando se aprobó en el Congreso Nacional el ingreso de Venezuela (Ramos, 2013, 2014a, 2014b, 2015; Korol y Ramos, 2017; Sosa, 2018). A nivel regional la polarización en los escenarios domésticos facilitó la convergencia entre organizaciones partidarias que compartían una visión similar sobre la nueva etapa de la integración, en particular de los partidos por entonces en el gobierno: el Frente Para la Victoria (Argentina), el Partido de los Trabajadores (Brasil), el Frente Amplio (Uruguay), el Gran Polo Patriótico (Venezuela) y el Frente Guazú (Paraguay) junto a representantes del Partido Comunista de Brasil. El grupo, que nació como tal en el año 2009, se autodenominó como «Bancada o Grupo Progresista». Algunos años más tarde, en el año 2016, —y ya con el cambio de signo político de la mayor parte de los gobiernos de la región—, se creó el grupo «Integración Democrática» compuesto por representantes de quienes en su momento fueron duros opositores a las transformaciones al interior del MERCOSUR: el Partido Nacional y el Partido Colorado (Uruguay), el PRO y UCR (Argentina), el PSDB y el Partido de los Trabajadores Brasileños o PTB (Brasil) y legisladores de la ANR y PLRA de Paraguay.

48El Protocolo de Ushuaia II fue firmado el 20 de diciembre de 2011 pero nunca pudo entrar en vigencia por no ser internalizado por el Congreso de Paraguay.

Como ya mencionamos a lo largo del apartado, a partir de los años 2015/2016 la región experimentó un nuevo recambio a nivel dirigenal que permitió el acceso a la presidencia de Cambiemos⁴⁹ en Argentina y Michel Temer en Brasil, en este último caso previa destitución de la hasta entonces presidenta Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores. Las elecciones del año 2018 en Brasil, además, dieron la victoria a un representante de la extrema derecha de ese país, Jair Bolsonaro (Caetano, Lopez Burian y Lujan, 2019). A nivel regional, más allá de la reorientación a favor de un modelo integracionista más abierto y ligado a concepciones similares a las de los años 90⁵⁰ el recambio significó un retroceso en las moderadas transformaciones experimentadas en el período aquí reseñadas. Baste como ejemplo algunas de las medidas más significativas: la suspensión de Venezuela como miembro pleno en el año 2016; la derogación de la figura de Alto Representante del MERCOSUR, la paralización de la Unidad de Apoyo a la Participación Social y la suspensión de la organización de las Cumbres Sociales, el desfinanciamiento de las instituciones orientadas a trabajar con las problemáticas sociales del MERCOSUR, la suspensión —sin fecha— de las elecciones directas a representantes para el Parlasur y la paralización del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), entre otras, que dan sobrada muestra de que el MERCOSUR se enfrenta actualmente a una encrucijada. En este sentido, los años 2016–2019 han puesto en tensión no solo al modelo previo de «regionalismo postliberal»⁵¹ sino a los mismos objetivos originarios rubricados en el Tratado de Asunción.

49Cambiemos es una colación de partidos compuesta por Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC) y el Partido Demócrata Progresista (PDP) junto a otros partidos menores.

50El anuncio de la firma del acuerdo marco de libre comercio con la Unión Europea, en julio de este año constituye el ejemplo más claro en este sentido.

51.No puede dejar de considerarse en este punto que el regionalismo postliberal, asumiendo que la categoría designa a un modelo integracionista, tuvo serias limitaciones. Por razones de espacio no podemos desarrollarlas aquí, pero sí al menos mencionar que «al no contar con una sólida base material, —entendiendo a esta como su vinculación con un modelo específico de desarrollo—, el regionalismo post—liberal quedó ligado a un tipo particular de gobiernos, los denominados como de la nueva izquierda latinoamericana. Esto debilitó su potencial de expansión, pero también su perdurabilidad y permanencia una vez estos gobiernos fueran reemplazados (...) El énfasis en la agenda política, rasgo definitorio de este modelo, quizás deba entenderse (...) no solo como un saludable acercamiento y sintonía entre los Estados latinoamericanos (...) sino como una alternativa política ante la ausencia de acuerdos profundos en el área económica (...) la pérdida de relevancia de la agenda económica—comercial que se verificó en estos años no pudo ser reemplazada con otras agendas (...). En este marco, si el regionalismo post—liberal habilitó avances cooperativos insospechados entre los estados latinoamericanos también dejó expuestas sus diferencias en materia económica y de inserción internacional. A la postre, al no lograr formular de forma clara una alternativa de desarrollo que articule los planos nacionales, el plano regional y el nivel sistémico posiblemente habilitó el regreso de un paradigma alternativo similar al regionalismo abierto de los años 90» (Ramos, 2018:40).

En suma, recuperando los principales aspectos expuestos en este apartado: las características estructurales del MERCOSUR se vinculan estrechamente con el modelo de integración que inspiró su nacimiento; la etapa que se abrió a partir del año 2003 y que se extendió poco más de una década no logró superar esa herencia. Sin embargo, sí insinuó el camino para transformaciones sustantivas: la elección directa de parlamentarios del Parlasur, las relaciones con los actores domésticos vía las Cumbres Sociales y la creciente complejidad institucional son ejemplos significativos. De todas maneras, no se logró traducir el impulso transformador del 2003 en hitos irreversibles en pos de un sistema político regional autónomo. Finalmente, los sucesos de los últimos 3-4 años significaron un fuerte retroceso en todos los planos, revirtiendo algunos de los modestos avances logrados. La resistencia demostrada por algunos actores sociales, sin embargo, permiten mantener un moderado optimismo sobre el futuro del MERCOSUR.

Conclusiones

La dimensión política del MERCOSUR es un campo de análisis con poca especificidad. Como mencionamos al inicio de nuestro trabajo no existe un consenso académico sólido que permita definir sin equívocos lo que entendemos por tal dimensión. En nuestro trabajo apelamos a diversos enfoques que nos permitieron definir dos niveles de análisis y, dentro de estos, a los actores que operan en el nivel doméstico y regional. Asimismo, y en función de nuestra propuesta de pensar el MERCOSUR como sistema político regional, nos enfocamos en la institucionalidad y en algunas de las reglas y procesos que definen los mecanismos de toma de decisiones y su implementación. En esta línea, es necesario seguir trabajando en torno al problema del poder en el MERCOSUR así como analizar los procesos de construcción de un sistema político regional con características muy particulares.

En esta línea, pensar al MERCOSUR como sistema político implica comprender los diversos límites con los que se ha enfrentado desde sus orígenes: límites vinculados con el modelo de integración que le sirvió de sustento, con el mantenimiento a lo largo del tiempo de sus características estructurales y con la debilidad de los impulsos transformadores de la etapa 2003-2015. En este sentido, el MERCOSUR sigue sosteniendo un carácter intergubernamental, el proceso de internalización de la normativa sigue impidiendo la emergencia de un auténtico derecho comunitario y la marginalidad de las instituciones judiciales y legislativas sigue facilitando la concentración del poder en los ejecutivos. Aún así, algunos desarrollos institucionales y la persistencia de la presencia del MERCOSUR en los escenarios domésticos permiten sostener la ex-

pectativa sobre su desarrollo futuro. Cabe recordar aquí algunos elementos ya desarrollados en el artículo: los intentos de vincular a la ciudadanía de forma directa con el plano regional; la polarización de los escenarios domésticos en base a la defensa de distintos modelos de integración, con expresiones nacionales y regionales en el Parlasur, y la consolidación de las Cumbres Sociales como instancias de interlocución con las instancias decisorias.

En este punto, sin embargo, los últimos años no han sido favorables. No hablamos aquí de la eliminación de ciertas instituciones sino del impacto que, por caso, tendría la implementación del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. La encrucijada actual no es un MERCOSUR más abierto al mundo vs un MERCOSUR «cerrado y aislado» como plantean las actuales dirigencias gubernamentales. La disyuntiva está entre mantener la posibilidad de construir un sistema político regional, con la eventual potencialidad de tomar decisiones autoritativas para toda la población de la región y con la capacidad de generar identidad o la administración de una zona de libre comercio, un segmento indiferenciado más del mercado mundial globalizado.

Para finalizar: en poco menos de dos años el MERCOSUR cumplirá treinta años en un escenario muy diferente al que le dio origen; la integración de la subregión se encuentra hoy tensionada entre la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional (en particular China) la ya tradicional capacidad de atracción de los centros tradicionales de poder (Estados Unidos y Europa) y la ruptura del consenso regional en torno al modelo de integración. Es deseable que en el tiempo que resta se pueda reconstituir una perspectiva común que rescate los logros y supere los límites que circunscriben, una y otra vez, las potencialidades que alberga el MERCOSUR.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. (2017). La política exterior de Michel Temer. Profundización de un ajuste ya iniciado. *Foreign Affaires Latinoamérica*, 6–12.
- Álvarez, G. (2000). *MERCOSUR Ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur*. Brasilia: Tesis Doctoral.
- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *THEOMAI*, 22–51.
- Aznar, L. (2006). Política y Ciencia Política. En Aznar, L.; De Luca, M. *Política. Cuestiones y problemas* (pp. 15–44). Avellaneda: Ariel.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo Económico*, Vol. 41, Nro. 162, 179–200.
- Caetano, G.; López Burian, C.; Luján, C. (2019). El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nro. 28, 95–130.

- Cardoso, E. (2007). Lo político en la integración. *Humana del Sur*, 187200.
- Cienfuegos, M. (2001). La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 1–40.
- Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007). O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Revista de la CEPAL – Serie Comercio*, 1–48.
- Daguerre, J.A.; Van Rompaey, K. (2011). Que veinte años no es nada... Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a dos décadas de su fundación, En *ALOP, MERCOSUR 20 años* (pp. 9–82). Montevideo: ALOP.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Di Rocco, M. (2015). *La participación de Argentina en la gobernanza sudamericana entre 2003 y 2011*. Rosario: UNR Tesina de Licenciatura en Relaciones Internacionales.
- Echeverría, J. (1997). La teoría del sistema político. En Echeverría, J., *La democracia bloqueada* (pp. 83–106). Quito: Letras.
- Grandi, J. y Bizzozero, L. (1997). Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Integración y Comercio*, 33–50.
- Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 499–526.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología. *Nueva Sociedad*, 29–47.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica: Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 224–249.
- Luna Pont, M.; López Canellas, M. y Gimbatti, P. (2017). La participación social en el MERCOSUR (1991-2017): concepciones, instituciones, normas y prácticas en movimiento, En *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (pp. 1–26). Montevideo: ALACIP.
- Malamud, A. (2008). Jefes de Gobierno y procesos de integración regional. Las experiencias de Europa y América Latina. En Lombaerde, P.; Shigeru, K. y Briceño Ruiz, J., En *Del regionalismo latinoamericano a la integración regional* (pp. 137–161). Madrid: Fundación Carolina.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares del MERCOSUR: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, Nro. 15, 113–138.
- Martínez Puñal, A. (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad*. Santiago de Compostela: Torculo Ediciones.
- Martínez Rangel, R. y Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, Nro. 37, 35–64.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 651–688.
- Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Mustapic, A. y Llanos, M. (2000). El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y del MERCOSUR. En Caetano, G. y Perina, R., *MERCOSUR y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración* (pp. 51–76). Montevideo: CLAEH.
- Perotti, A. (2004). *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*. Tomo I y II. Montevideo: Universidad Austral.
- Perrota, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En Llenderozas, E., *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* (pp. 197-254). Buenos Aires: Eudeba.

- Ramos, H. (2012a). El Congreso Argentino, los partidos políticos y el MERCOSUR (1991–2006). En *1ras Jornadas de Ciencia Política del Litoral* (p. 20). Santa Fe: FHUC.
- Ramos, H. (2013). *La dimensión partidaria de la integración. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991–2006)*. Rosario: Tesis doctoral.
- Ramos, H. (2013). Las bases políticas del MERCOSUR. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente a la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. En *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* (p. 17). Mendoza: UNCUYO.
- Ramos, H. (2014). ¿El MERCOSUR en crisis? Escepticismo y divergencias políticas en torno a la integración. En *Workshop: Lecciones de la crisis de Europa para los modelos de integración y desarrollo. Perspectiva europea y latinoamericana* (p. 29). Rosario: UNR.
- Ramos, H. (2014). Preferencias políticas e integración regional: el caso del Frente Para la Victoria (2003–2010). En *Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política* (p. 20). Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- Ramos, H. (2015). *La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Ramos, H. (2016). Preferencias políticas en el campo de la integración regional (MERCOSUR) y políticas económicas. El caso del Frente Para la Victoria en Argentina (2003–2007). *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, Año 3, Nro. 5, 40–55.
- Ramos, H. (2018). Modelos de integración en América Latina: objetivos, mecanismos y actores. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, Nro. 127, 25–41.
- Ramos, H. (2019). Las estrategias de integración y cooperación del kirchnerismo frente al MERCOSUR (2003–2007). En *VIII Congreso Regional de Historia e Historiografía* (p. 20). Santa Fe: FHUC/UNL.
- Ramos, H. y Korol, P. (2017). Cambio político y modelos de regionalismo. Incertidumbres respecto del futuro de MERCOSUR y la UNASUR. En *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* (p. 20). Mar del Plata: UNMP.
- Ramos, H. y Vaschetto, M. (2016). Preferencias políticas e integración regional: el caso del Partido de los Trabajadores (2003–2010). *POSTData 20*, Nro. 2, 321–352.
- Rey Caro, E. (2004). Reforzamiento institucional del MERCOSUR. El Tribunal Permanente de Revisión. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 193–205.
- Russell, R. (1998). La dimensión política del MERCOSUR en el campo de las relaciones internacionales. En *Curso Regional sobre Integración y Desarrollo «MERCOSUR en el siglo XXI»* (pp. 1–18). Tucumán: IDELA.
- Sanahuja, J.A. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M., *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe N 7* (pp. 11–54). Buenos Aires: CRIES.
- Soler, L. (2014). Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora. *Nueva Sociedad*, Nro. 254, 73–83.
- Sosa, G. (2017). *Preferencias políticas y MERCOSUR. Tensiones y consensos entre los partidos políticos argentinos en el período 2006–2015*. Santa Fe: Tesis de grado Licenciatura en Ciencia Política.

7. El derecho internacional en Hans Kelsen: una interpretación fenomenológica

Elisabeth Lefort

Introducción

El título de esta reflexión demanda, de entrada, una aclaración: los términos que combina se encuentran generalmente separados. La idea no es la de mostrar que estos se excluyen, sino más bien que su cohabitación expone una interpretación especulativa que conviene asumir como tal. Así, este capítulo se inserta en el cuadro de una relectura más amplia de escritos inéditos llamados «tardíos» de Hans Kelsen —es decir, de sus escritos que se remontan a la Segunda Guerra mundial—. ¹ Esta parte de la obra kelseniana se muestra particularmente apasionante, porque al mismo tiempo que manifiesta vacilaciones o hasta contradicciones flagrantes (principalmente en vista de la tesis relativista que sostiene en diferentes niveles), también revela las claves de su propia coherencia. Ella permite tomar, en otros términos, la imbricación profunda entre la esfera jurídica, la esfera axiológica y la política, movilizadas en el pensamiento de Kelsen; esferas que se desarrolla independientemente por el autor o, incluso, de manera excluyentes entre sí.

Captar una incoherencia a través de las contradicciones o de los malentendidos lógicos de los textos solo puede hacerse con la ayuda de un cambio del nivel de lectura: solamente puede hacerse despegándose de *lo que el autor dice* para observar *lo que él hace* al enunciar sus tesis. Solo puede hacerse al precio de un *pasaje del enunciado a la enunciación*. ² Antes entonces que percibir contradicciones y, sobre todo, de detenerse en ellas, pareciera ser más fecundo intentar explicar sistemáticamente sus existencias respectivas o incluso su inevitabilidad. Es a ese nivel que la intervención de la fenomenología se muestra crucial: es a la luz de la lectura que realizan respectivamente Merleau-Ponty y Lefort de las ciencias sociales modernas, que las oscilaciones del pensamiento kelseniano cobran sentido. Debido a que ellas nacen con el telón de fondo de la modernidad y de sus coordenadas simbólicas, expresan las experiencias

1 Existe un debate sobre la distinción de diferentes fases en la obra de Kelsen. Respecto de ese tema, ver nota 4 de Bindreiter, U. (2010:76). Los estudios mayores al respecto provienen de Paulson (1998:153–166), Heidemann (1997) y Bulygin (1990:29–45). Más allá de sus divergencias, esos autores acuerdan que hubo un cambio significativo en el pensamiento de Kelsen, coincidiendo aproximativamente con su migración a los Estados Unidos.

2 Debemos a Édouard Delruelle esta bella formulación.