

El regionalismo post-hegemónico en el marco del «nuevo MERCOSUR»

Oscar Eduardo Fernández-Guillén¹

Recibido: 12/04/2017

Aceptado: 27/06/2017

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es evaluar el desempeño de “la nueva fase del MERCOSUR” en tres áreas: comercio, integración productiva y agenda social, con el fin de determinar en cuál de las dos etapas del regionalismo latinoamericano (post-liberal o post-hegemónico) se ubica. El trabajo sustentado en una metodología documental concluye que el nuevo MERCOSUR se ajusta de mejor manera a los supuestos que caracterizan al regionalismo post-hegemónico.

Palabras clave: integración regional, regionalismo post-liberal, regionalismo post-hegemónico, Mercosur, América Latina.

¹ Economista, con distinción Cum Laude, egresado de la Universidad de Los Andes; Mérida. Maestrante en Economía, mención Políticas Económicas. Docente e investigador adscrito al Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» (CIAAL) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES). Investigador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID) de la ULA. Investigador miembro del Programa de Estímulo a la Investigación (PEI) de la ULA e Investigador, nivel A-1, acreditado por el Programa de Estímulo a la Investigación e Innovación (PEII) del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI).

The post-hegemonic regionalism in the framework of the «new MERCOSUR»

ABSTRACT

The objective of this research is to evaluate the performance of «the new phase of MERCOSUR» in three areas: trade, productive integration and social agenda, in order to determine which of the two stages of Latin American regionalism (post-liberal or post-liberal) is located. The research, supported by a documentary methodology, concludes that the new MERCOSUR is better suited to the assumptions that characterize post-hegemonic regionalism.

Key words: regional integration, post-liberal regionalism, post-hegemonic regionalism, Mercosur, Latin America.

Durante la última década del siglo XX el regionalismo latinoamericano adoptó una intensa y dinámica actividad comercial, que permitió dar impulso a los acuerdos creados en las décadas anteriores, tales como el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano y condujo a la creación de nuevos esquemas regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo que reunió inicialmente a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en torno del objetivo de crear una unión aduanera, con la meta final de convertirse en un mercado común. Si bien su primera década de existencia transcurrió en medio de la bonanza comercial que suponía la apertura de las economías, las crisis económicas de los socios mayores suscitadas a las puertas del siglo XXI transmitieron turbulencias a las demás economías, y el bloque se sumergió en un período de crisis.

La revisión de sus objetivos y políticas con el propósito de relanzar al MERCOSUR, impulsada luego con mayor fuerza debido al giro en las posiciones ideológicas de los nuevos gobiernos de izquierda, derivó en el cambio definitivo de la agenda de integración del bloque regional. Dicha transformación comenzó a observarse a partir del año 2003 cuando los actores políticos del bloque optaron por impulsar un regionalismo novedoso, que marcó el cambio con respecto a los

modelos de integración anteriores, tras posicionar en primer lugar los temas sociales y productivos; mientras que lo comercial y económico, en general, quedó relegado a un segundo plano, ya no tan prioritario como otrora.

La nueva ola del regionalismo latinoamericano comenzaba, entonces, a enfocarse en otros principios como la cooperación, la solidaridad, la complementariedad, la integración productiva y la integración social. Buscaba también minimizar las asimetrías existentes entre los países de la región y, por tanto, trabajar en pro de la reducción de los obstáculos que impiden la verdadera integración, tales como la pobreza o la exclusión social, entre otros.

Este capítulo tiene como objetivo definir, brevemente, el regionalismo post-hegemónico en América Latina y evaluar los resultados del mismo en el marco de la nueva etapa del MERCOSUR. Consta de cinco secciones: en la primera se define al nuevo regionalismo post-liberal en América Latina; en la segunda, al regionalismo post-hegemónico; en la tercera parte se revisa, sucintamente, la categorización del nuevo MERCOSUR como expresión del regionalismo post-hegemónico; en la cuarta sección se evalúa el desempeño del MERCOSUR post-hegemónico en tres áreas: comercio, integración productiva y agenda social; y en la quinta, se intenta precisar en qué fase es políticamente más acertado ubicar al nuevo MERCOSUR, si en el marco del regionalismo post-liberal o en el marco del regionalismo post-hegemónico. La sexta y última parte se destina a conclusiones generales.

1. El regionalismo post-liberal en América Latina

Durante la última década del siglo pasado, el regionalismo latinoamericano estuvo guiado por una intensa y dinámica actividad en materia de negociaciones comerciales dentro de la región². Para Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos tal agenda, eminentemente comercial, permitió, por un lado, que los acuerdos de integración y los procesos de liberalización preferencial preexistentes para la época se hicieran más ambiciosos y completos; y por el otro, que se desarrollaran nuevos acuerdos de integración más profundos, volcados hacia la constitución de uniones aduaneras o mercados comunes (como es el caso del MERCOSUR)³. Este esquema fue descrito como una

² Motta V., Pedro y Ríos, Sandra. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2007, p. 9.

³ *Ibidem*

manifestación de *regionalismo abierto* por basarse en una «baja protección externa y la pretensión de establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional.»⁴

Se consideró que el MERCOSUR respondía «a las reformas liberales del llamado ‘Consenso de Washington’ y a la aceptación de los acuerdos comerciales regionales como estrategias de liberalización que, al tiempo, promoverían la formación de ventajas competitivas dinámicas y con ello, una mejora de la inserción internacional de la región en el mundo ‘triádico’ de la posguerra fría.»⁵ Así, en los años noventa, la estrategia de integración de la región adoptó un nuevo rumbo (neoliberal) que le abrió al mundo y le condujo por caminos distintos al modelo precedente (desde la década de los sesenta y setenta) de desarrollo con industrialización proteccionista⁶.

Con la llegada del nuevo milenio, una serie de acontecimientos económicos, como la devaluación del real en Brasil (1999) o la crisis financiera en Argentina (agudizada en 2001), y de cambios políticos, como el giro ideológico de los nuevos gobiernos de izquierda y la aparición de nuevos liderazgos, llevaron a «considerar agotado ese ciclo o etapa de la integración».⁷ El regionalismo abierto, cuya estrategia «hegemónica» de integración giraba en torno a la liberalización comercial y a la inserción internacional impulsadas por las propuestas del Consenso de Washington, dio paso a otro escenario dentro de la integración latinoamericana, con una agenda rediseñada que introduce la novedad de dar «más peso a las dimensiones sociales, políticas y de seguridad, y a políticas comunes en campos como la energía o la infraestructura»⁸, sin priorizar el tema comercial. Este nuevo enfoque fue denominado *regionalismo postliberal*. José Antonio Sanahuja⁹ lo caracteriza definiendo sus propuestas de la siguiente manera:

a) Primacía de la agenda política y menor atención a la agenda económica y comercial, debido al ascenso al poder de distintos gobier-

⁴ Sanahuja, José Antonio. «Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC», *Pensamiento Propio*, no. 39, enero-junio, 2014, año 19, p. 77.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Motta V., P. y Ríos, S., *op. cit.*, p. 10.

⁷ Sanahuja, José Antonio. «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal», en: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2010, p. 87.

⁸ *Ibidem*, p. 88.

⁹ *Ibidem*, pp. 95-96.

nos de izquierda, que promovieron un discurso nacionalista y su interés por ejercer un mayor liderazgo en la región, en los casos de Venezuela y Brasil.

b) Retorno de la «agenda de desarrollo», en el marco de las agendas económicas del «pos-Consenso de Washington»; con políticas que difieren de las estrategias del regionalismo abierto, basadas en la liberalización comercial.

c) Mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.

d) Mayor énfasis en la agenda «positiva» de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha permitido la ampliación de los mecanismos de cooperación «sur-sur», o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.

e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías; en cuanto a niveles de desarrollo, la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social adquirió mayor peso en la agenda política de la región.

f) Mayor preocupación por los «cuellos de botella» y las carencias de la infraestructura regional; con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.

2. Los límites del regionalismo post-liberal y el surgimiento de la noción de regionalismo post-hegemónico

Considerar que la nueva etapa del regionalismo latinoamericano es netamente post-liberal supone un problema al momento de intentar aproximarse a su descripción, porque si bien es cierto que han surgido nuevos escenarios de integración que rompen con el modelo de regionalismo abierto (caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América- Tratado de Comercio de los Pueblos -ALBA-TCP-), no es menos cierto que aún persisten otros con manifiesta proximidad a los ideales económicos que imperaron en dicha fase (caso Comunidad Andina –CAN-, El sistema de Integración Centroamericano –SICA-, e incluso el MERCOSUR a juzgar por sus objetivos

fundacionales contemplados en el Tratado de Asunción)¹⁰.

Conviene entonces discernir si el modelo de regionalismo seguido en América Latina a partir del primer lustro del siglo XXI puede catalogarse estrictamente como un modelo «post-liberal»; o si, por lo contrario, es más acertado emplear otra categorización que no omita la simbiosis actual de elementos ortodoxos (liberales) propios del regionalismo con ideas heterodoxas (neoliberales). Esta consideración puede dar lugar a una redefinición que no excluye el componente comercial original sino que le incorpora novedades, tal y como afirma José Briceño Ruiz quien sostiene que «no se puede describir la etapa actual del regionalismo latinoamericano como «posliberal», pues en realidad en ella conviven espacios «posliberales» con «espacios neoliberales»¹¹.

Al respecto Pía Riggiozzi y Diana Tussie manifiestan que esta nueva etapa se caracteriza por relanzar el regionalismo suramericano más allá de los patrones de integración comercial encabezados por Estados Unidos¹²; es decir, sugieren que esta fase integracionista se desvincula de la hegemonía estadounidense que influyó directamente sobre los procesos de integración en los años precedentes. De allí la redefinición del regionalismo con el calificativo «post-hegemónico». Su aparición tuvo lugar a partir del giro político experimentado en América Latina con el ascenso al poder de nuevos mandatarios de izquierda, quienes de inmediato anunciaron un «cambio de era» en procura del potencial de desarrollo de la región y desde ese momento se encargaron de rediseñar las agendas integracionistas poniendo límites al liberalismo e incorporando otros temas como el desarrollo social, la acción comunitaria y nuevas formas de política y organización dentro de las prácticas existentes hasta entonces¹³.

Al efecto, se entiende por regionalismo post-hegemónico a las estructuras regionales caracterizadas por sus prácticas híbridas, tras el reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de los bienes regionales distintas a las dominantes durante la era de gobernanza neoliberal liderada por ESTADOS UNIDOS, las cuales resultaron desplazadas de manera parcial¹⁴. El re

¹⁰ Briceño Ruiz, José. «Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina», en: Soto Acosta, Willy (ed.). *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, San José, FLACSO, 2014, pp. 29-30.

¹¹ *Ibidem*, p. 30.

¹² Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana. «The Rise of Post-hegemonic Regionalism in Latin America», en: Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (eds.). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, United Nations University, 2012, p. 1.

¹³ *Ibidem*, pp. 2-3.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 11-12.

gionalismo post-hegemónico se define como una práctica integracionista híbrida porque sus proyectos pueden conjugar tres elementos¹⁵ (cuya preeminencia dentro de los acuerdos dependerá de los intereses de las élites políticas internas a cada país miembro) tales como:

1) Fuerte énfasis en la integración comercial como vía hacia el multilateralismo amplio, con bajo contenido social y político;

2) Promoción del comercio regional, profundización de vínculos con los países vecinos y búsqueda de alternativas y proyectos políticos autónomos tanto comerciales como post-comerciales dentro o fuera de la región; y

3) Énfasis radical en los aspectos políticos y sociales de la integración, con nuevos compromisos económicos y de bienestar, y la recuperación de los principios del socialismo en oposición directa a la globalización neoliberal.

En conclusión, la etapa actual del regionalismo post-hegemónico representa un modelo de integración híbrido porque a la vez que procura ser una estrategia continental alternativa para el crecimiento y la justicia social, con un enfoque de dirección política confiada a América Latina y no al liderazgo de Estados Unidos, busca igualmente permanecer en sintonía con la necesidad de que existan mercados abiertos para la actividad comercial¹⁶. De manera que no rompe con la dimensión del libre comercio que sí parece estar restringido en el término regionalismo post-liberal. En el regionalismo post-hegemónico la idea de integración económica cambia (porque no sólo contempla lo comercial, sino que también hacen parte de ella la integración productiva, financiera, social y en infraestructura) e incorpora otras formas de cooperación y concertación política que contestan, resisten y enfrentan al neoliberalismo y a la hegemonía estadounidense¹⁷.

3. El nuevo MERCOSUR: una versión del regionalismo post-hegemónico

El MERCOSUR es un bloque subregional de naciones sudamericanas, creado mediante la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, con el objetivo primario de establecer un Mercado Común. Su antecedente inmediato se remonta al proceso de integración bilateral iniciado por los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín,

¹⁵ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶ *Ibidem*, p. 11-12.

¹⁷ Briceño Ruiz, J., *op. cit.*, p. 30.

y de Brasil, José Sarney, durante la reunión de Foz de Iguazú¹⁸, encuentro que derivó en la Declaración o Acta de Foz de Iguazú firmada el 30 de noviembre de 1985. Este acercamiento logró «poner punto final al prolongado desencuentro histórico de los dos países de mayor tamaño de la región.»¹⁹ Con la incorporación progresiva a la iniciativa argentino-brasileña de las naciones vecinas Uruguay (en primer término al suscribir el Acta de Alvorada, en 1988) y Paraguay (años más tarde con el Tratado de Asunción, en 1991), aunado a la firma de otros acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, como el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (29 de noviembre de 1988) y el Acta de Buenos Aires (6 de julio de 1990), se avanzó hacia la creación formal del MERCOSUR. En diciembre de 2005 se inició el «complejo» proceso de adhesión de Venezuela²⁰, concluido en 2012 con su incorporación como Estado Parte tras la crisis política surgida en Paraguay. En el Tratado de Asunción se describió proceso integracionista como una «respuesta adecuada» a los cambios internacionales, uno de ellos la existencia y consolidación de grandes espacios económicos²¹. Mario Carranza sostiene que la creación del MERCOSUR fue «una respuesta a los nuevos retos planteados por la globalización y por el surgimiento de bloques económicos regionales, como el TLCAN [Tratado de Libre Comercio de América del Norte] y la Unión Europea»²². Desde esta perspectiva puede comprenderse por qué en la naturaleza de los objetivos fundacionales del MERCOSUR yacía una notable carga neoliberal, basada en la apertura y ampliación de los mercados nacionales; es decir, en los orígenes del bloque prevalecía la agenda económica y comercial. Baste para ello observar los cuatro objetivos fundamentales del bloque establecidos en el Tratado de Asunción²³:

¹⁸ Briceño Ruiz, José. *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, Vicerrectorado Académico, CODEPRE, 2007, p. 355.

¹⁹ Ferrer, Aldo. «Problemas y perspectivas del MERCOSUR», en: Barbato, Celia (coordinadora). *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000, p. 39.

²⁰ Cf. Briceño Ruiz, José y Fernández-Guillén, Oscar. «Venezuela en el MERCOSUR: un análisis de su proceso de ingreso y las potenciales consecuencias políticas y económicas», en: Uzcátegui, Astrid y María Inés De Jesús (compiladoras). *Venezuela ante el MERCOSUR: sobre Geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, vol. III, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Los Andes, Universidad Católica Andrés Bello, 2015, pp. 93-97.

²¹ *Ibidem*, p. 2.

²² Carranza, Mario. «La institucionalidad «ligera» del MERCOSUR y sus perspectivas de sobrevivencia en la segunda década del siglo XXI», en: Briceño Ruiz, José (editor). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes - CDCHA, 2011, p. 35.

²³ MERCOSUR. *Tratado de Asunción*, disponible en http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf (consulta: 29 de abril de 2016).

1) Liberar la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

2) Establecer un arancel externo común y adoptar una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y coordinar posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales;

3) Coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

2) Comprometer a los Estados Partes en armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En términos generales, el MERCOSUR adoptó un enfoque que aceptaba los principios del regionalismo abierto. Optó además por la exclusión del proceso de sectores que se consideraban estratégicos, como el automotriz. Por tanto, el MERCOSUR en su etapa inicial también fue una manifestación de regionalismo estratégico.

La primera década del MERCOSUR estuvo marcada por la configuración de su estructura institucional, destacando el inicio del proceso de conformación de la unión aduanera (el cual en la actualidad sigue inconcluso y conduce a que el MERCOSUR sea una unión aduanera imperfecta) y del programa de liberalización comercial (que produjo el rápido crecimiento de los flujos comerciales intrarregionales característico de dicho período). En medio de este auge comercial se profundizó la interdependencia económica entre los socios, en términos de comercio e inversión. No obstante, las turbulencias económicas y políticas vividas por el MERCOSUR entre 1998 y 2003 sacudieron el proceso de integración y condujeron a una etapa de auto revisión que aspiraba su reactivación y relanzamiento. Bizzozero apunta que «el estancamiento y crisis del bloque a partir de 1998 posibilitó que comenzara a cuestionarse el mismo en tanto vehículo para el desarrollo y también para el ejercicio de un instrumento de poder en las relaciones internacionales»²⁴. En consecuencia, la necesaria reorientación del bloque fue impulsada por cuatro factores: 1) la crisis regional; 2) los cambios de gobierno; 3) el impulso dado por Brasil al

²⁴ Bizzozero, Lincoln. «Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social», *Densidades*, no. 6, mayo 2011, p. 28.

espacio sudamericano en la política regional con la adaptación del MERCOSUR a esta prioridad; y 4) el papel que comenzó a jugar Venezuela en el escenario regional.²⁵ Los cambios de gobierno fue un factor de capital importancia para comprender el giro hacia un «nuevo MERCOSUR» con preocupación por los temas sociales y productivos. El cambio político acontecido en Argentina y Brasil con la elección de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, incidió directamente en el proceso de integración. Ambos iniciaron una fase caracterizada por ser una transición hacia un modelo económico menos comprometido con las propuestas neoliberales que imperaban en los años noventa y manifestada por una serie de iniciativas promovidas para relanzar el MERCOSUR, cumplir objetivos no alcanzados e introducir ideas para superar los déficits en temas sociales y productivos «que de alguna forma eran vistos como responsables de la crisis.»²⁶

Este punto de inflexión comenzó con la firma del Consenso de Buenos Aires, en octubre de 2003, documento que marcó un cambio de época al definir el nuevo camino por el que debía seguir el MERCOSUR, en procura del desarrollo con la participación activa del Estado. En el Consenso de Buenos Aires se gestó la idea del cambio de modelo al enfatizar que el objetivo de la integración regional debía ser el desarrollo basado en el crecimiento económico, justicia social y dignidad de la ciudadanía; asimismo, dio cabida a la participación activa de la sociedad civil, el fortalecimiento institucional y la incorporación de nuevos países²⁷.

En diciembre de 2003 se aprobó el Programa de Trabajo para el MERCOSUR 2004-2006 (PT 2004-2006)²⁸, en el cual terminó de trazarse el norte del proceso de integración a juzgar por las cuatro partes en que estaba compuesto: 1) MERCOSUR económico-comercial (con medidas sobre: eliminación del doble cobro del arancel externo común, aspectos aduaneros y comercio intrazona, tratamiento de las zonas francas, defensa comercial y de la competencia, integración productiva, fondos estructurales, integración fronteriza, promoción

²⁵ *Ibidem*, p. 29

²⁶ Vázquez, Mariana y Briceño Ruiz, José. «O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois», Nueva Sociedad. Especial em Português, diciembre, 2009, p. 34.

²⁷ Vázquez, Mariana. «El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur», en: Caetano, Gerardo (coordinador). *MERCOSUR 20 años*, Montevideo, CEFIR, 2011, pp. 171-172.

²⁸ Para más detalles al respecto Cf. Vázquez, M., *op. cit.*, pp. 173-184. Allí se detalla con acierto los avances del MERCOSUR en este contexto entre los años 2004 y 2010, los cuales no son profundizados en este capítulo por motivos de espacio.

conjunta de exportaciones a extrazona, evaluación de la conformidad de productos y reglamentos técnicos, disciplinas sobre incentivos, armonización tributaria, coordinación macroeconómica, mercado regional de capitales, políticas agrícolas, biotecnología, facilitación empresarial, negociaciones externas y compras gubernamentales), 2) MERCOSUR social (comprendía: participación de la sociedad civil, temas sociales, visibilidad cultural, MERCOSUR ciudadano, circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores, educación para el MERCOSUR y derechos humanos), 3) MERCOSUR institucional (abarcaba dos aspectos: Parlamento MERCOSUR y fortalecimiento institucional) y 4) Nueva agenda de la integración (con dos áreas: programa de cooperación de ciencia y tecnología e integración física y energética)²⁹.

En el PT 2004-2006 también se establecen dos agendas clave en el proceso: una de profundización y otra de ampliación³⁰, con logros destacables en las cuatro áreas anteriormente señaladas. La primera agenda incorpora, a su vez, dos temas nuevos: 1) las asimetrías y 2) el financiamiento compensatorio, punto de partida para la posterior creación del Fondo de Convergencia Económica del MERCOSUR (FOCEM) y formulación de normas e instituciones para la promoción de las dimensiones productiva y social³¹.

4. Una evaluación del nuevo MERCOSUR post-hegemónico

Después del Consenso de Buenos Aires (2003) y del PT 2004-2006, el MERCOSUR ha ampliado su agenda de trabajo más allá de los objetivos comerciales establecidos en el Tratado de Asunción. Nuevas dimensiones sociales y productivas han sido creadas y ésta es la razón por la cual se argumenta que a partir de estos cambios ha surgido un nuevo MERCOSUR. En esta sección se analizan las dimensiones de este nuevo MERCOSUR, bajo la premisa de que la dimensión comercial se mantiene y, en consecuencia, debe ser analizada; pero ya no como elemento de único interés, pues coexiste con

²⁹ MERCOSUR. Decisión CMC N° 026/2003. *Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=F2616FD4C4AF01430325762C006A6D4F> (consulta: 26 de mayo de 2016)

³⁰ Las luces y sombras de las agendas de profundización y ampliación seguidas por el MERCOSUR son analizadas por Vázquez y Briceño Ruiz, *op. cit.*, pp. 38-45.

³¹ Briceño Ruiz, José, «Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do MERCOSUL», *Século XXI: Revista de Relações internacionais*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 24-25.

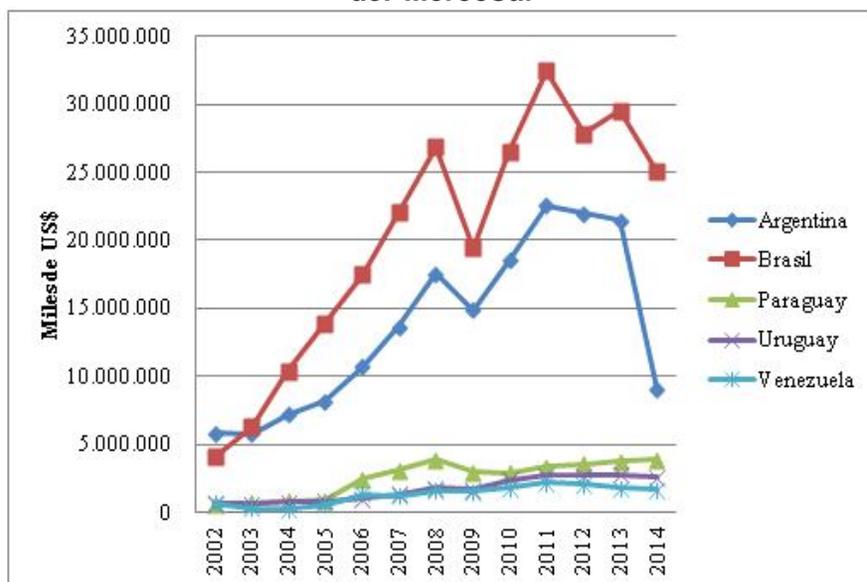
los nuevos aspectos que el bloque regional incorpora a su agenda y que requieren ser examinados.

4.1. EI MERCOSUR comercial

Un primer elemento que se debe evaluar, es la dimensión comercial del MERCOSUR. Este análisis se aborda mediante la revisión de información estadística contenida en el Sistema de Información de Comercio Exterior (SICOEX) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para el período 2002-2014.

Las exportaciones intrarregionales en el MERCOSUR muestran una trayectoria oscilante, que siguen la tendencia descrita por los grandes socios: Argentina y Brasil, los mayores exportadores del grupo. Entre 2002 y 2008 la tendencia de las exportaciones dentro del bloque fue creciente. En 2009 registró una caída (como consecuencia de la crisis financiera mundial) y siguió en expansión hasta 2011. Desde entonces ha venido en descenso (gráfico N° 1). Uruguay manifiesta mayor estabilidad.

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones intrarregionales del Mercosur

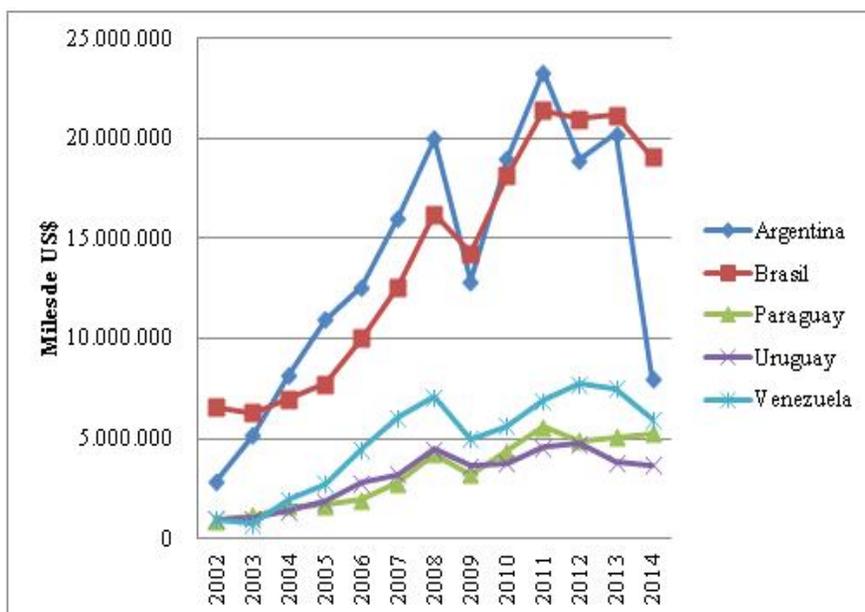


Fuente: elaboración propia a partir del SICOEX ALADI.³²

³² El último año de comercio de Argentina sólo incluye el primer semestre.

Las importaciones intra-bloque, por su parte, como se describe en el gráfico N° 2, se caracterizaron por una tendencia oscilante: con crecimiento durante el período 2002-2008, decrecimiento de 2008 a 2009 y una paulatina recuperación entre 2009 y 2011, seguida por una relativa estabilización hasta 2014 (salvo Argentina por los datos hallados hasta entonces). Los mayores importadores son Argentina y Brasil, seguidos por Venezuela.

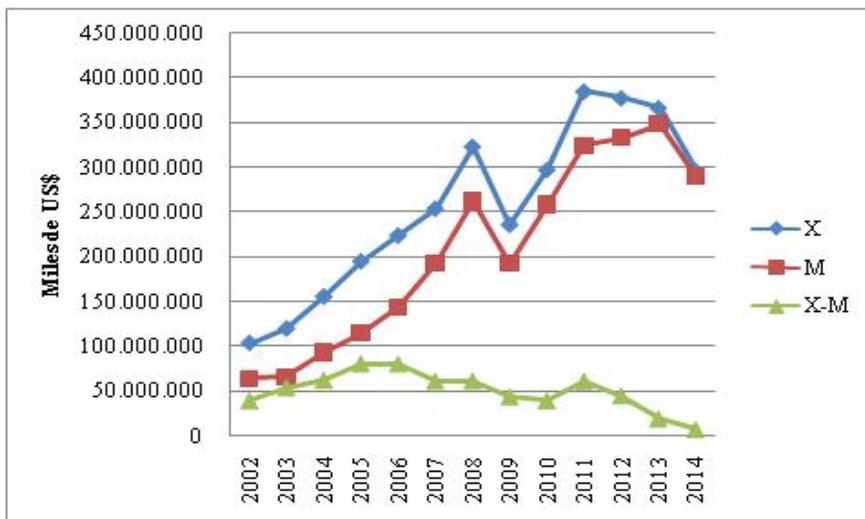
Gráfico 2
Evolución de las importaciones intrarregionales del Mercosur



Fuente: elaboración propia a partir del SICOEX ALADI.

Al igual que en el comportamiento de los flujos de exportaciones e importaciones, la balanza comercial intra-bloque del MERCOSUR refleja el peso de las transacciones de los socios mayores. De 2002 a 2005 el saldo fue deficitario; en 2006 y 2007, superavitario; en 2008 nuevamente mostró déficit comercial, mientras que desde 2009 ha habido superávit. Esto no sucede en el caso de la balanza comercial extrarregional, en la cual se constata, como muestra el gráfico N° 3, un saldo superavitario a lo largo del período estudiado.

Gráfico 3
Evolución de la balanza comercial extrarregional del Mercosur



Fuente: elaboración propia a partir del SICOEX ALADI y BCV.

Con base en los gráficos anteriores, puede inferirse que la situación actual del comercio en el nuevo MERCOSUR es de franco estancamiento. Los cambios en las tendencias de los flujos comerciales descritos *ut supra* muestran el contexto de irregularidades dentro del cual se llevó a cabo el intercambio comercial intrarregional; contexto que a su vez puede explicarse en el cambio de prioridades de los miembros del bloque. En otras palabras, una vez que los gobiernos de los Estados Parte del MERCOSUR ubicaron intereses políticos y sociales por encima del interés comercial, este último pasó a otro plano hasta perder el dinamismo de otrora. Por otro lado, esta nueva jerarquización de los temas abarcados dentro del bloque también se ilustra en el comportamiento del comercio extrarregional, que da cuenta del alto intercambio comercial que persiste con el resto del mundo.

El MERCOSUR comercial aún presenta tareas pendientes en torno a materias inconclusas como la eliminación del doble cobro del arancel externo común, la adecuación de múltiples aspectos aduaneros y de comercio intrazona, las zonas francas, la integración fronteriza, las disciplinas sobre incentivos, la armonización tributaria, la

coordinación macroeconómica, el mercado regional de capitales, las políticas agrícolas, las negociaciones externas (flexibilización para que cada Estado Parte pueda negociar de manera unilateral con terceros³³), entre otras.

En síntesis, la importancia del comercio en el nuevo MERCOSUR ha pasado a otro plano sobre el que se erigen dos nuevas dimensiones de la integración: la social y la productiva. El comercio ya no es prioridad. En la pasada década quedó atrás la primacía de la integración comercial que promovió al viejo MERCOSUR neoliberal de la década de 1990.

4.2. La integración productiva

La integración productiva es uno de los aspectos innovadores del nuevo MERCOSUR. Se encuentra enmarcado dentro del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIPM), aprobado mediante la Decisión 12/08 durante la presidencia *pro tempore* de Argentina.³⁴ Incluye temas complejos como empleo, asimetrías entre sectores productivos entre países, o formación de cadenas productivas. El objetivo principal del PIPM es «contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, con especial énfasis en la integración de las cadenas productivas de las PyMEs y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque»³⁵. Es coordinado y ejecutado por el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIPM).

Dentro del PIPM también se asume que «la integración productiva no es un fin en sí misma sino un instrumento que, utilizado complementariamente con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR, y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración.»³⁶ Este hecho es de trascendencia dentro del bloque porque propone, además de la acción de los organismos públicos, la incorporación de las empresas privadas y la necesidad de que (al intervenir ambos agentes) exista coordinación y articulación de acciones entre el sector público y el sector privado para conseguir profundizar tal integración.

³³ Giacobone, Gabriel. «Del 'MERCOSUR comercial' al 'MERCOSUR social'. Rupturas y continuidades», *Integrar*, no. 95, febrero 2016, pp. 9-10.

³⁴ Lucángeli, Jorge. «MERCOSUR: progresa la integración productiva», *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, agosto 2008, no.12, p. 24.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Mercosur/CMC/DEC. N° 12/08. Programa de Integración Productiva del Mercosur.

En su intervención durante la denominada «Reunión entre los mecanismos regionales y subregionales de integración sobre dimensión productiva», celebrada en Caracas del 5 al 6 de mayo de 2011, Hugo Varsky (a la sazón, Coordinador General de Integración Productiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Argentina) apuntó que la integración productiva «implica el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización intrasectorial de todos los países del bloque, especialmente para la integración de pequeñas y medianas empresas de la región y empresas de los países de menor tamaño económico.»³⁷ Sin embargo, para lograr dicha integración productiva deben removerse varios obstáculos «derivados de las diferencias de escala, asimetrías en el desarrollo tecnológico y de capacitación a nivel gerencial, esquemas nacionales aún no armonizados, fallas del mercado, insuficiencias en las empresas para abordar la asociatividad, dificultades en el acceso al financiamiento, trabas no arancelarias en frontera»³⁸.

Del objetivo general del PIPM se desprende una larga lista de objetivos específicos³⁹, los cuales se persiguen mediante siete líneas de acción a nivel horizontal⁴⁰: 1) la cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, 2) la complementación en investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología, 3) la formación de recursos humanos, 4) la articulación con otras instancias del MERCOSUR, 5) la generación de información y su procesamiento, 6) la articulación de medidas de facilitación del comercio, y 7) el financiamiento⁴¹; más dos a nivel sectorial: 1) foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR y 2) iniciativas sectoriales de integración productiva⁴².

En atención a lo anteriormente expuesto, conociendo las asimetrías entre los Estados Parte y como mecanismo que facilite las acciones en materia de integración productiva, corresponde al FOCEM servir como fuente de financiación para los proyectos de integración productiva. Así, por ejemplo, a través del Programa de De-

³⁷ Varsky, Hugo. *Programa de integración productiva del Mercosur*, Caracas, SELA, 2011, p. 1.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, pp. 2-3 (ver para más detalles).

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 4-7.

⁴¹ Este se apoya en el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR - FOCES (DEC CMC N° 18/05 y 24/05), el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva (DEC CMC N° 22/07), y demás mecanismos de financiamiento y cooperación.

⁴² Varsky, H, *op. cit.*, pp. 7-8.

sarrollo de Competitividad (PDC), o Programa II del FOCEM, se promueven, entre otros, los proyectos de integración de cadenas productivas. En general, el FOCEM posee competencias en esta materia según el marco legal que le confieren las Decisiones del CMC N° 011/2009 (Proyectos de Integración Productiva), 001/2010 (Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR) y 022/2015 (Continuidad del funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR).

4.3. Avances en la integración productiva: del papel a los hechos

A continuación se realizará un esfuerzo por evaluar el desempeño del bloque en materia de integración productiva, con el objeto de saber si la retórica ha predominado en este campo o si, por lo contrario, hay resultados significativos. Para ello se presentarán algunos avances (con base en decisiones y/o resoluciones del CMC, el GMC e informaciones suministradas por el portal empresarial del GIPM) discriminados en dos áreas según su aplicación práctica: 1) programas y proyectos de integración productiva; e 2) instrumentos de financiación y apoyo a la integración productiva.

1) Programas y proyectos de integración productiva:

De acuerdo con el FOCEM, entre 2005 y 2015 han sido tramitados 11 proyectos que promueven el desarrollo de la competitividad y la productividad en los sectores productivos de la región⁴³: agrícola, automotriz, hidrocarburos, informática, innovación, turismo e industria del juguete, entre otros. Algunos de esos proyectos y programas son:

a) Sector automotriz:

Proyecto «Intensificación y Complementación Automotriz en el Ámbito del MERCOSUR».

La cadena automotriz del MERCOSUR está integrada por: montadoras, fabricantes de autopartes, proveedores de equipamiento y suministros, revendedores e instituciones de apoyo empresarial. Este proyecto fue presentado por Brasil y aprobado (según Decisión CMC N° 009/2010) por un monto total de US\$ 3.929.244,00 (de los cuales US\$ 2.960.881,12 fueron aportados por el FOCEM y US\$

⁴³ MERCOSUR. *El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM (2005-2015)*, Montevideo, Unidad Técnica FOCEM (UTF), Secretaría del MERCOSUR, 2015, disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/focem/index.php?id=focem-2005-2015> (consulta: 12 de mayo de 2016), p. 7.

968.362,88 aportados por Brasil en carácter de contrapartida nacional). Considerando que desde el año 2004 «el sector experimentó un fuerte crecimiento regional estimulado por el crecimiento en el consumo interno, exportaciones (sobre todo intrarregionales) y la disponibilidad de crédito para los consumidores»⁴⁴, el propósito del mismo es fortalecer la competitividad de los pequeños productores de autopartes, viabilizar la sustitución de importaciones extra-bloque y aumentar las exportaciones a través de la capacitación tecnológica y el acceso a oportunidades de negocios de las empresas. Inicialmente su ejecución se llevaría a cabo en 24 meses a través de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDICE); no obstante, sigue vigente. En cuanto a su alcance, se preveía influir sobre las cadenas productivas del sector situadas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay⁴⁵. Al respecto, el FOCEM detalla que los beneficiarios directos del proyecto son 100 pequeñas empresas de los países del MERCOSUR (seleccionadas por su inserción en la cadena productiva y oportunidades de mejora) y que hasta el momento existen 88 empresas que se han beneficiado de él: 24 de Argentina, 44 de Brasil, 10 de Paraguay y 10 de Uruguay. Asimismo, refleja como resultados la reorganización física de las plantas de producción, mejoras en las herramientas de gestión y reducción en los tiempos de producción.⁴⁶

b) Sector hidrocarburos:

Proyecto «Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas».

También presentado por Brasil, fue aprobado (según Decisión CMC N° 011/2010) por un monto total de US\$ 3.672.236,19 (de los cuales US\$ 2.849.063,41 fueron aportados por el FOCEM y US\$ 823.172,78 por Brasil como contrapartida nacional). Su propósito era fortalecer la cadena productiva del petróleo y gas en el MERCOSUR, a partir de la cualificación, de la integración y de la complementación de las empresas proveedoras (potenciales y efectivas), según las demandas y necesidades de las empresas anclas del sector en los Estados Parte. Tal como en el anterior proyecto, se ejecutaría en 24 meses a través de la ABDI, del MDICE; y en cuanto a su alcance se preveía beneficiar a las cadenas productivas situadas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay⁴⁷.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁵ MERCOSUR, Decisión CMC N° 009/2010, y anexo en portugués.

⁴⁶ MERCOSUR, *El Fondo para...*, p. 29.

⁴⁷ MERCOSUR, Decisión CMC N° 011/2010 y anexo en portugués.

c) Sector agrícola-sanitario:

Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa

Fue aprobado por un monto de US\$ 16,3 millones, de los cuales US\$ 13,8 millones fueron asumidos por el FOCEM. Partió de la necesidad de estructurar y poner en práctica un sólido sistema de atención veterinaria subregional para erradicar la fiebre aftosa en el ámbito del bloque y de los Estados Asociados participantes. Entre sus objetivos se encontraba enlazar a los entes responsables del servicio veterinario de cada país participante, coordinar acciones para reforzar los puestos de frontera, y establecer actividades destinadas a optimizar y uniformizar la calidad de las vacunas utilizadas y el sistema de diagnóstico en los laboratorios oficiales.⁴⁸ Comenzó a ejecutarse en 2007 y finalizó en 2014. Su alcance fue regional y benefició a los cuatro socios fundadores más Bolivia (el FOCEM cubrió la cuota parte correspondiente a este país). Entre sus resultados se mencionan la restitución del estatus de Zona Libre de Fiebre Aftosa a Paraguay, el reconocimiento de la totalidad del territorio de Bolivia como Zona Libre de Fiebre Aftosa con vacunación, mejoras en la infraestructura sanitaria de la región (construcción y refacción de 15 oficinas, creación de 9 puestos de control, más de 270 oficinas equipadas y más de 150 vehículos adquiridos), cursos de capacitación y misiones a Laboratorios Oficiales⁴⁹.

d) Sector turismo

Desarrollo de productos turísticos competitivos en la ruta turística integrada Iguazú Misiones, atractivo turístico del MERCOSUR

Este proyecto tiene como objetivo «contribuir al desarrollo sostenible del turismo y generación de valor agregado por la industria turística»⁵⁰, teniendo en cuenta que las zonas turísticas citadas guardan un enorme potencial para el sector, porque reciben un importante número de visitantes durante todo el año. Sin embargo, la situación de dichos lugares presentaba deterioro en el ámbito social, ambiental y cultural; así como vías de acceso deficientes e inseguras. Su costo total se estimó en US\$ 1,3 millones, de los cuales US\$ 992,3 mil fueron financiados por el FOCEM. Sería ejecutado por la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR) del Paraguay, con beneficios directos para este país por cuanto su implementación oportuna permitiría mantener y preservar un patrimonio natural paraguayo. Durante su ejecución se mejoraron las infraestructuras del Monumento Científico Moi-

48. MERCOSUR, *El Fondo para...*, p. 26.

49. *Ibidem*, p. 27.

50. *Ibidem*, p. 30.

sés Bertoni, la Misión Jesuítica Trinidad, los Centros de Atención al Turista en Ciudad del Este y en Pedro Juan Caballero. Sobre las obras y la adquisición de equipamientos, estas fueron ejecutadas en un 100% y están siendo operadas por la SENATUR (salvo el caso del Monumento Científico Moisés Bertoni cuya administración la posee en concesión la Fundación Moisés Bertoni)⁵¹.

e) Industria del juguete

Programa de Integración Productiva del Sector Juguetes

En la actualidad es el único programa empresarial puesto en práctica y en vigencia del que existe información sobre avances dentro del bloque. Fue aprobado durante la presidencia *pro tempore* de Argentina en 2014, mediante la Resolución GMC N° 52/14. Dicho programa tiene como objetivo principal fortalecer la industria del juguete en el MERCOSUR mediante acciones dirigidas a reducir la dependencia externa, incrementar su competitividad, promover la integración productiva y facilitar su inserción internacional. Entre sus objetivos específicos se encuentran: identificar oportunidades para implementar proyectos de integración productiva; fortalecer las capacidades de diseño y el aseguramiento de la calidad; coordinar acciones de promoción comercial conjunta; estimular el desarrollo de proveedores regionales; fomentar la innovación y la actualización tecnológica; incentivar la formación de recursos humanos; promover la armonización de certificaciones técnicas a nivel regional; identificar instrumentos de apoyo para el fortalecimiento del sector; contribuir al incremento del comercio intrazona y a la reducción de las asimetrías.⁵²

A los fines de alcanzar los objetivos descritos, se propuso ejecutar un plan de acción durante cinco años (2015-2019), organizado en torno a tres ejes de trabajo: 1) articulación empresarial, 2) mejora competitiva y 3) promoción comercial.

Sobre este particular, el portal empresarial del GIPM señala que desde que se iniciaron los trabajos de integración productiva en 2010, los fabricantes de juguetes del MERCOSUR incrementaron en 20 puntos porcentuales su participación en el mercado regional (del 30% al 50%). Y en cuanto a las actividades realizadas hasta el momento, en el marco del cronograma propuesto dentro del programa, figuran: participación conjunta en la 45° Feria del Juguete (mayo 2015); participación conjunta en ABRIN 2015 (abril 2015); desarrollo del folleto de la Industria del Juguete del MERCOSUR (abril 2015); participación en

51. *Ibidem*, p. 31.

52. Anexo de la Resolución GMC N° 52/14.

la conferencia: «El Juguete. Presente y futuro del sector a nivel local y regional» en Uruguay (octubre 2015)⁵³.

Otro logro en esta materia es la integración gremial de la industria del juguete del MERCOSUR, con el acercamiento de las distintas cámaras que integran dicho sector en cada Estado Parte: Cámara Argentina de la Industria del Juguete, *Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos*, Asociación de Jugueteros del Uruguay. Cámara Venezolana de Juguetes, Deporte y Recreación; y sus representantes en Paraguay: Miramar y Fábrica de Plásticos Xplast.

f) Otros sectores beneficiados

Valga referir, finalmente, programas y proyectos de otros sectores atendidos y que son igualmente financiados por el FOCEM: Programa de Apoyo Integral a Microempresas (Paraguay); Laboratorio de Bioseguridad y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos (Paraguay); Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor (Uruguay); Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DeTIEC (Paraguay).

2) Instrumentos de financiación y apoyo a la integración productiva:

FOCEM, PDC: Programa II

El Programa II del FOCEM financia proyectos que contribuyan a mejorar la productividad y la competitividad de los sectores productivos, y aquellos que favorezcan asociaciones estratégicas, investigación y desarrollo de nuevos productos, entre otros.⁵⁴ Según la Unidad Técnica del FOCEM (UTF), ante el Programa II se han presentado 14 proyectos en total (entre los años 2005 y 2015) que estimulan la competitividad, lo que representa cerca del 29% del total de proyectos consignados ante el FOCEM, y el estado de los mismos lo describe el cuadro N° 1.

Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME)

El MERCOSUR, a través de la Decisión CMC N° 041/2008, reconoce que «la creación de instrumentos para estímulo y promoción de las inversiones en el sector productivo es fundamental para la consolidación del proceso de integración»⁵⁵. Igualmente, refiere que «los

⁵³ Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIPM). Programa de Integración Productiva de la Industria del Juguete, disponible en: <http://www.gipmercosur.org/juguete> (consulta. 26 de mayo de 2016).

⁵⁴ MERCOSUR. *El Fondo para...*, p. 7.

⁵⁵ MERCOSUR, Decisión CMC N° 041/2008

Cuadro 1
Proyectos presentados ante el Programa II

Estado de los proyectos	Presentados ante el FOCEM	Presentados ante el Programa II	Participación del Programa II en el FOCEM
Tramitados:			
En ejecución	37	10	27%
Finalizados	<u>6</u>	<u>1</u>	17%
Sub total tramitado	43	11	26%
En trámite:			
Elevados al CMC	2	1	50%
En análisis UTF	<u>4</u>	<u>2</u>	50%
Sub total en trámite	<u>6</u>	<u>3</u>	50%
Total de proyectos	49	14	29%

Fuente: elaboración propia con base en información de la UTF.

beneficios de la integración regional deben llegar igualmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, a fin de estimular la complementariedad productiva en el MERCOSUR.»⁵⁶

En este sentido, y con la intención de apoyar la integración productiva en el bloque e impulsar el aprovechamiento de las cadenas globales de valor por parte de las empresas mercosureñas, se creó el Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME) como un «instrumento financiero de alcance regional que posibilitará garantizar operaciones de crédito destinadas a actividades de integración productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR.»⁵⁷ Su objetivo es «fortalecer los sistemas nacionales de garantía mediante el otorgamiento de fianzas (garantías indirectas) a las operaciones respaldadas por las entidades de garantías de cada Estado Parte»⁵⁸ y su antecedente es el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (CMC/Decisión N° 13/08).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Grupo de Integración Productiva del Mercosur (GIPM). Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, disponible en: <http://www.gipmercosur.org/fondo-mercosur-de-garantias-para-micro-pequenas-y-medianas-empresas> (consulta: 26 de mayo de 2016).

⁵⁸ *Ibidem*.

En cuanto a su constitución, el artículo 2 de la Decisión CMC N° 041/2008 señala que la contribución total inicial de los Estados Parte será de US\$ 100.000.000; aportados según los siguientes porcentajes: Argentina 27%; Brasil 70%; Paraguay 1% y Uruguay 2%.

En conclusión, si bien ha habido avances en el ámbito de la integración productiva durante el período 2005-2015, a juzgar por el número de proyectos informados por el FOCEM y por la existencia de solo dos instrumentos de financiación y apoyo a la integración productiva al cabo de 10 años, ello da cuenta de que los resultados son poco significativos, considerando el enorme potencial que todos los socios poseen para explotar cadenas globales de valor, bien sea en el sector primario de la economía (agricultura y su industria agroalimentaria, por ejemplo) o en el secundario (industrias manufactureras en general). La integración productiva debe trascender más allá de programas de capacitación y cualificación. Por lo tanto, puede inferirse que presenta una mayor carga de retórica que de hechos tangibles en la realidad regional.

4.4. La integración social en el nuevo MERCOSUR

La otra dimensión del nuevo MERCOSUR se relaciona con las políticas sociales. El activismo en materia social condujo a la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) en 2011. El PEAS posee una lista tan larga y ambiciosa de objetivos sociales que «genera dudas con respecto a las posibilidades de convertir sus normas en políticas públicas efectivas.»⁵⁹ Dicha lista comprende 10 ejes (cada uno con directrices y objetivos prioritarios)⁶⁰:

- 1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales;
- 2) Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria e igualdad étnica, racial y de género;
- 3) Universalización de la salud pública;
- 4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo;
- 5) Valorizar y promover la diversidad cultural;
- 6) Garantizar la inclusión productiva;
- 7) Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social;

⁵⁹ Briceño Ruiz, J., «Entre o voluntarismo...», p. 27.

⁶⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11. *Plan estratégico de acción social del Mercosur*, disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6309/1/dec_012-2011_es_plan_estrategico_de_accion_social_del_mcs.pdf (consulta: 17 de mayo de 2016).

- 8) Promover la sustentabilidad ambiental;
- 9) Asegurar el diálogo social;
- 10) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

José Briceño Ruiz⁶¹ señala que para cumplir con la amplia agenda social propuesta por el PEAS se requiere de recursos, por lo que cuestiona cuál ha de ser la fuente para sufragar tales erogaciones. En este sentido, asevera que ante la ausencia de un sistema tributario comunitario que genere ingresos propios al MERCOSUR, correspondería a los Estados Parte financiar directamente el PEAS, situación que genera un nuevo problema en las negociaciones internacionales e impide, limita o frena el avance fehaciente del bloque en el tema social.

4.5. Avances en la integración social: ¿realidad o retórica?

Se apela nuevamente al FOCEM para evaluar cómo ha sido el desempeño del MERCOSUR en el área social. Por ende, se tomarán en cuenta los proyectos ejecutados en el marco de los programas de Convergencia Estructural (Programa I, que financia infraestructura en general, como obras de saneamiento, electricidad, rutas y ferrovías) y Cohesión Social (Programa III, enfocado al área de educación, empleo, salud y pobreza) del FOCEM, en virtud del alcance de los mismos sobre los 10 ejes del PEAS. El cuadro 2 muestra el número de proyectos presentados ante dicha instancia durante el período 2005-2015; los del Programa I representan el 43% del total presentado ante el FOCEM, mientras que los destinados a la cohesión social solo ascienden a 16%⁶². Al sumar ambos programas abarcarían 59% del fondo.

1) Proyectos en infraestructura:

El FOCEM ha financiado 20 proyectos en el área de la Convergencia Estructural, de los cuales solo dos han sido ejecutados en su totalidad y 18 se encuentran en ejecución. A continuación se mencionarán los principales aspectos de algunos de ellos en áreas como electricidad, carreteras, saneamiento y agua potable, vías férreas.

a) Electricidad

Implantación del sistema de 500 kV en Paraguay - construcción de la línea de transmisión eléctrica de 500 kV entre Villa Hayes y la

⁶¹ Briceño Ruiz, J., «Entre o voluntarismo...», p. 28.

⁶² MERCOSUR. *El Fondo para...*, p. 7.

Cuadro 2
Proyectos presentados ante el Programa I y el Programa III

Estado de los proyectos	Presentados ante el Programa I	Presentados ante el Programa III	Total Programas I y III
Tramitados:			
En ejecución	18	8	26
Finalizados	<u>2</u>	-	<u>2</u>
Sub total tramitado	20	8	28
En trámite:			
Elevados al CMC	1	-	1
En análisis UTF	-	-	-
Sub total en trámite	<u>1</u>	0	<u>1</u>
Total de proyectos	21	8	29

Fuente: elaboración propia con base en información de la UTF.

subestación en la margen derecha de la Itaipú Binacional, ampliación de subestación de la margen derecha y de la subestación de Villa Hayes

El objetivo del proyecto es contribuir con el desarrollo socioeconómico del Paraguay proporcionándole la energía eléctrica necesaria para facilitar el crecimiento económico del país. Por ende, beneficia directamente a la nación paraguaya y busca fortalecer su sistema interconectado nacional eléctrico mediante la ejecución de tres grandes obras: 1) la ampliación de la Subestación de la Margen Derecha de Itaipú en Hernandarias, para la salida en 500 kV; 2) la Subestación de Villa Hayes, situada en la Región Occidental y 3) la Línea de Transmisión en 500 kV, que atraviesa ambas regiones con una longitud de 347,74 km. Su costo asciende a US\$ 555 millones, de los cuales US\$ 400 millones son financiados por el FOCEM (y de ellos US\$ 300 millones provienen de contribuciones voluntarias de Brasil).

Como resultados de este proyecto se mencionan: alivio de los troncos de transmisión en 220 kV, reduciéndose las pérdidas técnicas y disminuyendo las posibilidades de interrupciones en el sistema eléctrico; ampliación del consumo residencial, comercial, industrial y gubernamental existente e implan-

tación de nuevos parques industriales; habilitación de transmisión de datos por los cables ópticos de la línea; salto tecnológico para el sector eléctrico paraguayo, capacitando empresas y profesionales para emprendimientos similares; creación de 2.500 puestos directos de trabajo durante su implementación, entre otros⁶³.

Interconexión eléctrica de 500 MW entre la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay - líneas de transmisión de extra alta tensión: San Carlos-Melo y Melo-Frontera

Fue aprobado en agosto de 2010 y supone la interconexión entre los sistemas eléctricos de Uruguay (50 Hz) y del sur del Brasil (60 Hz). Su objetivo es aumentar la capacidad de interconexión eléctrica entre ambos países de 500 MW, adicional a la interconexión de 70 MW entre Rivera (Uruguay) y Livramento (Brasil), y beneficia directamente a Uruguay porque con ello contribuye a aumentar la eficiencia en la prestación del servicio de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica en dicho país.⁶⁴ El costo total del proyecto es de US\$ 184,4 millones, de los que el FOCEM aporta US\$ 83,1 millones. Aunque las dos líneas de transmisión contempladas en las obras (Línea de Transmisión de 500 kV, 50 Hz entre las estaciones de 500 kV, 50 Hz, San Carlos (existente) y Melo (300 km aprox. de longitud); y Línea de Transmisión de 525 kV, 60 Hz entre la Estación Melo 525 kV, 60 Hz, y la frontera Uruguay-Brasil (60 km de longitud) ya fueron ejecutadas, para finalizar el proyecto falta la compra de suministros que serán empleados durante la etapa de «energización» de la línea⁶⁵.

b) Carreteras

Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª etapa y conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N°9

Fue aprobado en 2014 con un presupuesto de US\$ 117 millones, de los cuales US\$ 83 millones serán aportados por el FOCEM. Con este proyecto se construiría la segunda etapa de la Avenida Costanera Norte de la ciudad de Asunción, Paraguay. En consecuencia, su objetivo es proporcionar una nueva infraestructura vial para la capital paraguaya, que resulte de gran visibilidad e impacto económico, social y ambiental. Comprende la construcción de un total de 15.053 Km, distribuidos en dos tramos: el primero de ellos con un eje principal de 4.100 Km de construcción de la Avenida Costanera Norte II (2da etapa) y un conjunto de 3 vías conectoras que totalizan 3,3 Km; el segundo tramo está conformado por un eje principal sobre la Aveni-

⁶³ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 12.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 13.

da Primer Presidente de 2,5 Km y un conjunto de 15 conectoras por un total de 5.153 Km.

Además de los beneficios que representará en términos del tráfico para los usuarios que circulan por dicha vía, se refieren otros como la disminución de la contaminación ambiental (por reducción en la emisión de gases por la mejora en la velocidad promedio de desplazamiento del tránsito vehicular) y el incremento del valor de las tierras ubicadas dentro del área de influencia (lo que puede generar nuevas inversiones que a corto y mediano plazo dinamizarían el área con emprendimientos inmobiliarios para residencias, comercios, oficinas y negocios diversos).⁶⁶

Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y Circunvalación del Gran Asunción

Fue aprobado en 2007 con un costo total de US\$ 16,3 millones, de los cuales US\$ 12,6 millones fueron financiados por el FOCEM. Su objetivo era rehabilitar y mejorar las carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción, interviniendo sobre siguientes tramos: Tramo Luque-Areguá-Ruta 2; Tramo Luque – Limpio - Piquete Cué; Tramo Aregua-Patiño-Yparacaí; y Tramo Nembí-San Lorenzo-Luque. Las obras iniciaron en 2009 y a la fecha el proyecto está concluido, solo restan trámites administrativos. Su impacto no solo he ha limitado a la reducción de los tiempos de desplazamiento de los usuarios o el incremento del transporte público, sino que también ha permitido el crecimiento de las actividades comerciales de la zona⁶⁷.

Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, Corredores de Integración regional, Ruta 1 (Carmen del Paraná) - La Paz Ruta Graneros del Sur

Este proyecto fue aprobado 2008 con un costo total de US\$ 4 millones y un aporte del FOCEM de US\$ 3 millones. Su objetivo es disminuir el costo de fletes de mercaderías, productos y cargas en general; así como los tiempos de viaje y los costos de operación vehicular. Para ello se planificó el recapado de la Ruta 1 (Carmen del Paraná)-La Paz, de una longitud de 39 km, incluyendo bacheos, carpeta de concreto asfáltico y señalización completa. Las obras iniciaron en el año 2010 y en la actualidad el proyecto se encuentra físicamente finalizado, quedando pendiente la conclusión de tareas administrativas. Entre sus beneficios se destaca el haber mejorado las condiciones del tráfico internacional de cargas y de pasajeros generado en la zona de influencia del puente internacional Posadas (Argen-

⁶⁶ *Ibídem*, p. 15.

⁶⁷ *Ibídem*, pp. 16-17.

rina) - Encarnación (Paraguay); y el facilitar la salida de los productos agrícolas generados en la zona hacia las áreas de consumo y comercialización⁶⁸.

c) Saneamiento y agua potable

Ampliación del sistema de saneamiento de Ponta Porã-MS

El proyecto fue aprobado en el año 2010 con un costo total de US\$ 6,1 millones (US\$ 4,4 millones correspondieron a la financiación no reembolsable del FOCEM). El principal beneficiario sería Brasil y su objetivo era contribuir a la mejora de la equidad social de la población de Ponta Porã- MS, a través del aumento en el acceso a los servicios públicos de saneamiento; toda vez que la mayoría de la población de Ponta Porã no contaba con ningún sistema para la recolección y tratamiento de aguas residuales, sino que coexistían con sistemas de tratamiento individual como tanque séptico y sumideros que, por hallarse ubicados en áreas con elevada permeabilidad de suelos y sin el tratamiento adecuado, generaron brotes de contaminación en suelos, aguas superficiales y aguas subterráneas. En aras de alcanzar este objetivo se construyeron más de 93.000 metros de red de alcantarillado, más de 3.900 conexiones domiciliarias y el sistema de tratamiento de aguas servidas y excretas, con una Planta de Tratamiento de Efluentes y Estaciones de Bombeo. Esto permitió atender a más de 13.000 beneficiarios.

Los beneficios generados por estas obras van desde la creación de empleo, con la contratación de mano de obra local especializada, hasta el aumento de la calidad de vida de la población beneficiaria gracias a la recolección y tratamiento, a la eliminación de la polución estética y visual, a la preservación de los cuerpos hídricos de las aguas superficiales y subterráneas y a la preservación de la contaminación de los suelos. A mediano plazo también se espera que contribuya a reducir los gastos de servicios de salud de la población beneficiaria y los índices de mortalidad infantil, sin omitir la valorización de los inmuebles beneficiarios del Sistema de Saneamiento⁶⁹.

d) Vías férreas

Rehabilitación de vías férreas – Línea Rivera tramo: Pintado (km 144) – Rivera (km 566)

Fue aprobado por un monto total de US\$ 74,8 millones; con un aporte del FOCEM de US\$ 50,1 millones. Cubre una extensión de 422 km de longitud, recorriendo el territorio uruguayo de sur a norte. Ha alcanzado un avance físico cercano al 30%, concentrando las tareas

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 18-19.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 20-21.

de recambio de durmientes y alineación de rieles entre las ciudades de Tacuarembó y Rivera. Las tareas de recambio de durmientes y rieles en el tramo que resta intervenir se proyectan concluir para fines de 2016⁷⁰.

Rehabilitación de vías férreas - tramos: ramal Piedra Sola: Tres Árboles (km 334) – Piedra Sola (km 392), línea Artigas: Tres Árboles (km 334) – Algorta (km 409), Algorta (km 409) – Paysandú (km 480), Paysandú (km 480) – Salto (km 590), ramal El Precursor: Salto (km 590) – Salto Grande (km 603)

Su costo total es de US\$ 127,3 millones, con un aporte del FOCEM de US\$ 83,5 millones. Se estima una intervención en 327 km y se preveía el inicio de sus actividades físicas para finales de 2015, en virtud de los procesos licitatorios.

Ambos proyectos ferroviarios abarcarían una extensión conjunta de 749 km, y una vez rehabilitados permitirán una conexión ferroviaria óptima entre Montevideo – Frontera con la República Federativa de Brasil, Montevideo – Frontera con la República Argentina. Entre sus beneficios destaca la facilitación del transporte de carga con salida al mar, ya que la Estación de Montevideo tiene zona de transferencia al modo naval en el Puerto de Montevideo, optimizándose de esa forma el sistema de transporte intrarregional y de la regional al mundo⁷¹.

1) Proyectos para la cohesión social

En este campo se han tramitado ocho proyectos ante el FOCEM, en áreas como vivienda y educación.

a) Viviendas

MERCOSUR – Roga

Está siendo ejecutado desde el año 2010 por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) del Paraguay. Su objetivo estratégico es combatir la pobreza a través de programas habitacionales para la población urbana que vive en condiciones infrahumanas, en situación de pobreza y extrema pobreza, con un ingreso familiar que no supera un salario mínimo vigente, para que puedan acceder a un hábitat adecuado, seguro y saludable con servicios y equipamientos comunitarios para el desarrollo individual y colectivo a través de un subsidio directo. Del costo total valorado en US\$ 9,7 millones, el FOCEM ha aportado US\$ 7,5 millones. En cuanto a los avances del proyecto, actualmente ha alcanzado a ocho comunidades y atendido a una población de 1.088 familias, quienes ya cuentan con sus viviendas, red de agua potable, red eléctrica,

⁷⁰ *Ibídem*, p. 23.

⁷¹ *Ibídem*.

red vial, centro comunitario y puesto de salud⁷².

Para la SENAVIT, este proyecto habitacional ha dado como resultados la eliminación de focos de contaminación de los barrios insalubres; el mejoramiento en las condiciones de salud, disminución de enfermedades del aparato digestivo, del aparato respiratorio, disminución de los gastos en salud por menor ocurrencia de enfermedades; disminución del ausentismo escolar y laboral; aumento de la percepción de seguridad de permanencia en su vivienda por parte de la familia y aumento en la seguridad de vida frente a condiciones peligrosas del medio; impacto positivo en la cohesión social, disminución de la delincuencia y la prostitución y en especial la violencia juvenil y doméstica, generados por la promiscuidad, el hacinamiento, la falta de educación y de áreas para actividades de esparcimiento sano, entre otros⁷³.

b) Educación

Intervenciones integrales en los edificios de enseñanza obligatoria en los departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier – Provincia de Santa Fe

Este proyecto fue aprobado en el año 2010 con un costo presupuestado en US\$ 12,6 millones, correspondiendo al FOCEM aportar US\$ 8,5 millones. El Estado Parte beneficiado es Argentina. Su objetivo es ampliar y adecuar los espacios educativos seleccionados, diseñar nuevos mecanismos de gestión para administrar la demanda de infraestructura y capacitar a los representantes de la comunidad educativa para la Gestión del Riesgo en las escuelas intervenidas. Las obras se han dirigido a la ampliación y refacción de 72 escuelas en cinco departamentos provinciales, esto incluye: aumento de aulas, locales sanitarios, superficie de galerías, construcciones en planta alta, pintura general, zócalos y veredas perimetrales en los edificios existentes, reubicación de pozos ciegos, demoliciones, modificación y/o reemplazo de la instalación eléctrica y de las instalaciones sanitarias y pluviales, agregado de rampas, accesos, puertas, barandas, reemplazo de puertas y/o ventanas; reparación de cubiertas de techos, entre otros⁷⁴. Su conclusión estaba prevista para finales del año 2015.

Los beneficios del proyecto han alcanzado a más de 14.000 alumnos, más de 300 maestros, personal no docente y padres que conforman la comunidad educativa de las escuelas intervenidas en los cin

⁷² *Ibidem*, pp. 34-35.

⁷³ *Ibidem*, p. 35.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 36-37.

co departamentos de la Provincia de Santa Fe, Argentina. Además de ello, ha contribuido a reducir la tasa de abandono escolar y garantizar una mayor seguridad para los usuarios⁷⁵.

c) Otros proyectos financiados por los Programas I y III del FOCEM

Existen otros programas financiados por el FOCEM en el marco de los programas destinados a la Convergencia Estructural y la Cohesión Social, de los cuales no se poseen mayores detalles en cuanto a costos, objetivos y alcances. No obstante, se citan a continuación algunos de ellos y los Estados Parte que resultarán beneficiados: *MERCOSUR – Hábitat de Promoción Social, Fortalecimiento de Capital Humano y Social en asentamientos en condiciones de pobreza (Paraguay)*; *Rehabilitación de Corredores Viales (Paraguay)*; *Ruta 26 - tramo Melo – Arroyo Sarandí de Barceló (Uruguay)*; *Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay (Uruguay)*; *Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat (Uruguay)*; *Ruta 12: Tramo Empalme Ruta 54 - Ruta 55 (Uruguay)*; *Construcción y Mejoramiento de Sistemas de Agua potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del País (Paraguay)*; *Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8 – San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero (Paraguay)*; *Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco – Cedrales (Paraguay)*; *Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero (Paraguay)*; *MERCOSUR YPORÁ – Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza (Paraguay)*; *Vínculo de Interconexión en 132 kV. ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte (Argentina)*; *Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí (Paraguay)*⁷⁶.

Huelga reflexionar, finalmente, que en el ámbito de la integración social también se ha avanzado desde el año 2005 hasta el presente. Entre 2005 y 2015 se han tramitado 28 proyectos destinados

⁷⁵. *Ibídem*, p. 37.

⁷⁶. *Ibídem*, pp. 40-45.

a infraestructura para la convergencia estructural (principal obstáculo observado desde la creación del MERCOSUR por las desigualdades estructurales presentadas entre los socios mayores y los socios menores) y para la cohesión social. Cerca del 50% del FOCEM se emplea en sufragar este tipo de proyectos y programas. Sin embargo, queda mucho aún en este plano. Quizá la existencia de instituciones que trabajen en procura de alcanzar las metas consagradas en los planes sociales trazados puede coadyuvar con ello.

Como bien refiere Gabriel Giacobone «La creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) es una muestra del interés por la faz social»⁷⁷, pero esto no lo es todo, porque en lo que a sus acciones se refiere «un balance muestra las dificultades en trascender mecanismos de consulta, reuniones, declaraciones y realización de proyectos y actividades puntuales, como la Cumbre Social del MERCOSUR, en algunos casos sin continuidad en el tiempo.»⁷⁸ Para Giacobone «el viraje al «MERCOSUR Social» no fue tanto una revolución en el modelo de integración, sino más bien una superposición de «cuestiones sociales» sobre un andamiaje institucional creado por el Protocolo de Ouro Preto»⁷⁹; y alega que es el modelo «estadocéntrico» del MERCOSUR el factor que «inhibe la posibilidad de formular políticas sociales de aplicación directa en el territorio de los Estados Parte»⁸⁰.

En cuanto a la participación de la sociedad en el proceso de integración, igualmente pueden citarse logros como la creación del PARLASUR o la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS); el primero enfocado hacia la representación de la sociedad civil dentro del MERCOSUR, mientras que el segundo se perfila hacia la integración de la sociedad en el modelo institucional del bloque. No obstante, «esta participación está aún limitada por las propias características del sistema de toma de decisiones»⁸¹, donde el poder no se desconcentra o delega sino que «las políticas siguen definidas por los funcionarios gubernamentales que se concentran en el GMC y el CMC»⁸².

⁷⁷ Giacobone, G. op. cit., p. 13.

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*, p. 14.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

6. El nuevo MERCOSUR: ¿proceso post-liberal o post-hegemónico?

En esta sección se analiza en qué medida el nuevo MERCOSUR se puede considerar como una manifestación del regionalismo post-liberal o post-hegemónico.

En el nuevo MERCOSUR se observan nuevas propuestas en lo social y productivo que han complementado al comercio como temática de interés regional. Ese interés en temas sociales y productivos se ha manifestado en iniciativas como el PEAS y el PIPM. En este sentido, el nuevo MERCOSUR es sin duda una expresión del regionalismo post-hegemónico, pues no se desvincula del tema comercial pero sí de la hegemonía estadounidense en la dirección de las propuestas primigenias que antepusieron al comercio como motivo y centro del proceso de integración.

Ahora bien, puede decirse que tales iniciativas se encuentran institucional o normativamente definidas; mas, en la praxis su consecución ha sido dificultosa por cuanto necesitan de recursos, de una fuerte voluntad política y de compromisos entre los actores productivos, que hasta ahora no se han manifestado⁸³. Estas limitaciones estructurales y financieras, así como la falta de consenso en cuanto a la adopción de estrategias globalistas y maximalistas (estrategias ambiciosas, que intentan resolver de manera global los problemas que le atañen) como las contenidas en el PIPM o el PEAS, obstruyen su avance. A esto se suman coyunturas económicas internas como la crisis cambiaria y la elevada inflación registrada durante los últimos años en la economía venezolana, la crisis de deuda en Argentina, nuevos desencuentros entre Uruguay y Argentina con la llamada «guerra de los puertos.»⁸⁴ También existen divergencias en materia de política exterior, por ejemplo, entre Brasil y Venezuela, que muestran intereses contrarios al buscar acercamientos con otros grupos regionales, como la Alianza del Pacífico y la Unión Europea (UE), como propone el gobierno brasileño o con el ALBA-TCP, PETROCARIBE y

⁸² Briceño Ruiz, José, *Entre o voluntarismo...*, p. 27.

⁸³ Smink, Verónica. «Argentina y Uruguay se enfrentan en la «guerra de los puertos»». *BBC Mundo*, lunes 4 de agosto, 2014, disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/08/140722_argentina_uruguay_guerra_puertos_vs.shtml (consulta: 21 de mayo de 2016).

la Comunidad del Caribe (CARICOM), como propone Venezuela.⁸⁵ Se puede argumentar que en el primer caso (Brasil) priva el interés económico-comercial; mientras que en el segundo (Venezuela), solo el cálculo político.

No obstante, aunque ya no sea el más importante de los objetivos, el comercio no ha dejado de tener dinamismo, aunque con altibajos, como se explicó en una sección previa. La consecuencia ha sido que para algunas economías del bloque, el MERCOSUR es cada vez menos significativo como destino comercial en comparación con el resto del mundo. No ocuparse de subsanar las asimetrías y reforzar la infraestructura para afianzar el comercio es tanto como perder potencialidades para el crecimiento económico de las naciones participantes.

Finalmente, en aras de situar al nuevo MERCOSUR dentro del tipo de regionalismo que mejor se ajusta a su realidad contemporánea y, según su modelo actual, de calificarlo por tal como post-liberal o como post-hegemónico, a continuación se ofrece una síntesis de todo lo planteado en este capítulo para explicar si el MERCOSUR cumple con los supuestos señalados por Sanahuja sobre el regionalismo post-liberal y descritos en páginas anteriores (cuadro 3), o si cumple con los supuestos del regionalismo post-hegemónico referidos por Riggirozzi y Tussie (cuadro 4), también abordados previamente. La forma de evaluar el contexto del nuevo MERCOSUR para ubicarlo y definirlo en uno u otro caso es a través del grado de cumplimiento de los supuestos de Sanahuja así como los de Riggirozzi y Tussie; es decir, se evaluará si en el nuevo MERCOSUR los mismos se cumplen de forma amplia, de forma parcial o si no se cumplen.

En general, puede decirse que el nuevo MERCOSUR cumple de forma parcial con las características del regionalismo post-liberal, de manera que no se inserta amplia o definitivamente en esta categorización.

Se concluye que el nuevo MERCOSUR se ajusta de mejor manera a los supuestos que caracterizan al regionalismo post-hegemónico, especialmente en el segundo de ellos pues sigue promocionando

⁸⁴ En el marco de la cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrada en Caracas en julio de 2014, la Declaración Conjunta de los Estados Parte del MERCOSUR contempla, entre otros acuerdos, establecer «un Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación Económica y Comercial del MERCOSUR para promover la constitución de una Zona Económica Complementaria (ZEC) con ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE, con el objeto de dinamizar sus relaciones políticas y económicas, potenciando el desarrollo de un comercio complementario, justo y equilibrado que responda a los más altos intereses de desarrollo de los pueblos».

Cuadro 3

Evaluación del cumplimiento de los supuestos del regionalismo post-liberal en el nuevo MERCOSUR

Características del regionalismo post-liberal enunciadas por Sanahuja	Forma de cumplimiento de las características del regionalismo post-liberal
1.- Primacía de la agenda política y menor atención a la agenda económica y comercial	Parcial
2.- Retorno de la “agenda de desarrollo” con políticas que difieren de las estrategias del regionalismo abierto, basadas en la liberalización comercial	Amplia
3.- Mayor papel de los actores estatales; frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado	Parcial
4.- Mayor énfasis en la agenda “positiva” de la integración; centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales	Parcial
5.- Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, y la vinculación entre la integración regional, la reducción de la pobreza y la desigualdad	Amplia
6.- Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional	Parcial
7.- Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo	Parcial

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4
Evaluación del cumplimiento de los supuestos del regionalismo post-hegemónico en el nuevo MERCOSUR

Características del regionalismo post-hegemónico enunciadas por Riggiozzi y Tussie	Forma de cumplimiento de las características del regionalismo post-hegemónico
1.- Fuerte énfasis en la integración comercial como vía hacia el multilateralismo amplio, con bajo contenido social y político.	Parcial
2.- Promoción del comercio regional, profundización de vínculos con los países vecinos y búsqueda de alternativas y proyectos políticos autónomos tanto comerciales como post-comerciales dentro o fuera de la región.	Amplia
3.- Énfasis radical en los aspectos políticos y sociales de la integración, con nuevos compromisos económicos y de bienestar, y la recuperación de los principios del socialismo en oposición directa a la globalización neoliberal.	Parcial

Fuente: elaboración propia.

integrarse con ellos mediante un proyecto autónomo, conducido directamente por los actores políticos que conforman la región.

5. Conclusiones

Tanto el regionalismo post-liberal como el regionalismo post-hegemónico poseen propuestas que los distinguen entre sí y entre los modelos históricamente conocidos en América Latina. El contenido de dichas propuestas es de capital importancia y el trasfondo de ellas debe ser materia de atención al momento de evaluar su viabilidad. El mayor o menor grado de avance dentro de un proceso de integración está íntimamente ligado, entre otras cosas, a la coherencia de las propuestas que lo sustentan y a las acciones que se ponen en práctica para alcanzarlas.

Así, del regionalismo post-liberal son viables las propuestas de retorno hacia la «agenda de desarrollo», énfasis en la agenda «positiva» de la integración, preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, preocupación por los «cuellos de botella» y las carencias de la infraestructura regional, y el énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades; en virtud de que el concierto de ellas sustenta la integración económica conjuntamente con la social y la productiva. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR no son viables las propuestas de primacía de la agenda política con menor atención a la agenda económica y comercial, ni la supremacía de los actores estatales frente a los actores privados y las fuerzas del mercado; porque no puede concebirse la integración social y productiva sin el fomento del crecimiento económico y la generación de ingresos suficientes para sostener las erogaciones que son necesarias para lograrlas, ni mucho menos la acción separada o descoordinada del sector público con el privado.

De manera que el estatismo puro que puede asociarse al regionalismo post-liberal es inviable dentro de un proceso de integración como el MERCOSUR. Lo mejor y más efectivo es que exista coordinación entre agentes público y privados y que el Estado no intente sustituir a los mercados sino que participe del proceso involucrando a todos los sectores que los complementen, además de que su principal deber es garantizar las condiciones macroeconómicas, jurídicas y sociales requeridas para el ejercicio de las actividades productivas dentro del entorno de su competencia.

Por su parte, del regionalismo post-hegemónico se rescata su argumento sobre la necesidad del comercio regional, la profundización de vínculos con los países vecinos y búsqueda de alternativas y proyectos políticos autónomos tanto comerciales como post-comerciales dentro o fuera de la región. Los extremos como la integración comercial con bajo contenido social y político o el radicalismo en los aspectos políticos y sociales de la integración tampoco contribuyen a la sostenibilidad de los procesos integracionistas. Para que lo político no represente un escollo en su evolución, la institucionalidad debe estar garantizada y fortalecida; de lo contrario las agendas integracionistas estarán supeditadas al «ánimo» de los actores políticos o mandatarios de turno.

Es válido entonces argumentar que el nuevo MERCOSUR se desenvuelve al mismo tiempo entre agendas comerciales, sociales y productivas; es decir, forma parte del regionalismo post-hegemónico. Sin embargo, sigue sin resolverse (la coordinación macroeconómica, por ejemplo, es una tarea pendiente), sociales y productivas trazadas

claramente durante su *viraje*. Puede decirse que se encuentra estancado mientras busca un nuevo consenso político para dar un salto de la voluntad por impulsar lo productivo y lo social (voluntarismo) hacia la realidad de avances tangibles en dichos objetivos (realismo). La carencia de instituciones supranacionales que aseguren el efectivo cumplimiento de todas las propuestas explica, de cierta forma, los pocos avances del bloque. A ello se suma la coyuntura económica por la que atraviesan los principales socios. Y aunque no sea el tema prioritario, el comercio sigue ocupando un lugar preponderante dentro de las relaciones intrarregionales.

Para que el MERCOSUR sobreviva a las crisis económicas que envuelven a las principales economías del bloque (Argentina, Brasil y Venezuela) debe con más razón poner en práctica las propuestas que han hecho correr ríos de tinta. La integración productiva es fundamental para ello y, sobre todo, lo relativo a las cadenas globales de valor. Es una vía hacia el crecimiento económico, con integración productiva y cooperación entre los Estados Parte. Así como se ha hecho en la industria del juguete, es imperioso que se fomente desde el sector agrícola, a propósito de las ventajas comparativas que en este campo posee la región, hasta las industrias manufactureras. En cualquiera de estos casos el intercambio comercial seguirá presente, bien sea intra-bloque o extra-bloque, razón por la cual el bloque seguirá ligado al comercio como tema de interés que dinamizará (o no, según su práctica) su desarrollo.

La profundización del proceso de integración en el escenario de las cadenas globales de valor supone que el MERCOSUR seguirá igualmente vinculado estrechamente a la corriente liberal del comercio, sin mencionar que a ello le ata otra de sus tareas pendientes como lo es el perfeccionamiento de la unión aduanera. En este sentido, puede renovarse o fenecer según se inserte o no a este mecanismo de integración productiva. Su futuro se encuentra allí y no en la retórica de los discursos políticos.

Referencias

- Bizzozero, Lincoln. «Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social», *Densidades*, no. 6, mayo 2011, pp. 23-34.
- Briceño Ruiz, José y Fernández-Guillén, Oscar. «Venezuela en el MERCOSUR: un análisis de su proceso de ingreso y las potenciales consecuencias políticas y económicas», en: Uzcátegui, Astrid y María Inés De Jesús (compiladoras). *Venezuela ante el MERCOSUR: sobre Geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, vol. II, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Los Andes, Universidad Católica Andrés Bello, 2015, pp. 79-117.
- Briceño Ruiz, José. «Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina», en: Soto Acosta, Willy (ed.). *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, San José, FLACSO, 2014, pp. 23-34.
- Briceño Ruiz, José. «Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do MERCOSUL», *Século XXI: Revista de Relações Internacionais*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 13-34.
- Briceño Ruiz, José. *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, Vicerrectorado Académico, CODEPRE, 2007.
- Carranza, Mario. «La institucionalidad «ligera» del MERCOSUR y sus perspectivas de sobrevivencia en la segunda década del siglo XXI», en: Briceño Ruiz, José (editor). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes - CDCHTA, 2011, pp. 27-62.
- Ferrer, Aldo. «Problemas y perspectivas del MERCOSUR», en: Barbato, Celia (coordinadora). *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000, pp. 39-44.
- Giacobone, Gabriel. «Del ‘MERCOSUR comercial’ al ‘MERCOSUR social’. Rupturas y continuidades», *Integrar*, no. 95, febrero 2016, pp. 2-16.
- Lucángeli, Jorge. «MERCOSUR: progresa la integración productiva», *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, agosto 2008, no. 12, pp. 23-39.

- MERCOSUR. Decisión CMC N° 026/2003. *Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=F2616FD4C4AF01430325762C006A6D4F> (consulta: 26 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. Decisión CMC N° 012/2008. *Programa de Integración Productiva del MERCOSUR*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=D929671F9F7B37F2032575980073356C> (consulta: 16 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. Decisión CMC N° 041/2008. *Creación del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=37BA24BAC79B0A8803257598007335C2> (consulta: 17 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. Decisión CMC N° 009/2010. *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Proyecto «Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR»*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=14652CC65F3F2C1F83257776006BBC57> (consulta: 17 de mayo de 2016) (consulta: 14 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. Decisión CMC N° 011/2010. *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Proyecto «Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas»*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=60B3EF0F10D05F1F83257776006CBB87> (consulta: 16 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. Decisión CMC N° 012/2011. *Plan estratégico de acción social del MERCOSUR*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=7F590F6C0C348AE0032578C0004B4C5C> (consulta: 17 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. *El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM (2005-2015)*, Montevideo, Unidad Técnica FOCEM (UTF), Secretaría del MERCOSUR, 2015, disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/focem/index.php?id=focem-2005-2015> (consulta: 12 de mayo de 2016).

- MERCOSUR. Resolución GMC N° 052/2014. *Programa de Integración Productiva del sector Juguetes*, disponible en: <http://gd.MERCOSUR.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&ESP&id=B82419003019F0B083257DA1005685AF> (consulta: 14 de mayo de 2016).
- MERCOSUR. *Tratado de Asunción*, disponible en http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf (consulta: 29 de abril de 2016).
- Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2007.
- Riggirozzi, Pía & Tussie, Diana. «The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America», en: Riggirozzi, Pía & Tussie, Diana (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Springer, United Nations University, 2012, pp. 1-16.
- Sanahuja, José Antonio. «Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC», *Pensamiento Propio*, no. 39, enero-junio 2014, año 19.
- Sanahuja, José Antonio. «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal», en: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2010, pp. 87-134.
- Smink, Verónica. «Argentina y Uruguay se enfrentan en la «guerra de los puertos»», BBC Mundo, lunes 4 de agosto, 2014, disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/08/140722_argentina_uruguay_guerra_puertos_vs.shtml (consulta: 21 de mayo de 2016).
- Varsky, Hugo. *Programa de integración productiva del MERCOSUR*, Caracas, SELA, 2011.
- Vázquez, Mariana y Briceño Ruiz, José. «O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois», *Nueva Sociedad. Especial em Português*, Caracas, diciembre 2009, pp. 33-48.
- Vázquez, Mariana. «El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur», en: Caetano, Gerardo (coordinador). *MERCOSUR 20 años*, Montevideo, CEFIR, 2011, pp. 165-185.

Páginas web consultadas

FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM),
disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/focem/>

GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR (GIPM), disponible en:
<http://www.gipMERCOSUR.org>

MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR), disponible en: [http://
www.MERCOSUR.int/](http://www.MERCOSUR.int/)